Deutscher Bundestag **Drucksache 16/6584**

16. Wahlperiode 28. 09. 2007

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Vorwort		2
I.	**Einleitung**	3
1.1	Wo liegen die neuen Herausforderungen?	3
1.2	Ziele und Struktur des Aktionsplans II	5
II.	**Inhalte des Aktionsplans II der Bundesregierung**	5
2.1	Prävention	5
2.2	Rechtsetzung durch den Bund: Gesetzgebung und Verwaltungsvorschriften	10
2.3	Hilfesystem zur Unterstützung und Beratung gewaltbetroffener Frauen	13
2.4	Bundesweite Vernetzung im Hilfesystem	14
2.5	Kooperationen zwischen staatlichen Institutionen und nichtstaatlichen Hilfsangeboten	14
2.6	Arbeit mit Tätern und Täterinnen	15
2.7	Qualifizierung und Sensibilisierung	16
2.8	Forschung	18
2.9	Europäische und sonstige internationale Zusammenarbeit	19
a)	Europäische Union	19
b)	Europarat	20
c)	Sonstige europäische Kooperationen	20
d)	Vereinte Nationen	20
2.10	Unterstützungsmaßnahmen für Frauen im Ausland	22

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 27. September 2007.

Vorwort

Gewalt gegen Frauen ist kein Problem am Rande unserer Gesellschaft, sondern findet mitten unter uns statt. Daher muss Gewalt auch in der Mitte der Gesellschaft durch die Zusammenarbeit aller Verantwortlichen verhindert und abgewendet werden.

Für die repräsentative Studie „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland" wurden im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mehr als 10 000 Frauen im Alter zwischen 16 und 85 Jahren zu Gewalterfahrungen befragt. Die Ergebnisse zeigen, dass Frauen aller Altersgruppen, aller Schichten und der unterschiedlichsten ethnischen Zugehörigkeiten im Laufe ihres Lebens in einem hohen Ausmaß von Gewalt betroffen sind. Dabei wird Gewalt gegen Frauen überwiegend durch Männer und vor allem durch den Partner im häuslichen Bereich verübt. Ein besonders hohes Risiko besteht in Trennungsphasen und wenn betroffene Frauen bereits in ihrer Kindheit und Jugend Gewalt erlitten haben.

Diese und weitere Erkenntnisse aus Wissenschaft und Praxis stellen uns vor neue Herausforderungen und Aufgaben zur Bekämpfung der Gewalt. Gewaltfreiheit gehört zu den zentralen Grundwerten des menschlichen Zusammenlebens; die Ausübung von Gewalt verletzt Menschen in ihren gesetzlich verbürgten Grundrechten und beschränkt sie in ihrer Entfaltung und Lebensgestaltung. Ob Gewalt am eigenen Leib erlitten oder bei anderen beobachtet wird – beides ist eine schwere Hypothek für die nachwachsenden Generationen, da die Wahrscheinlichkeit, Opfer zu werden, steigt. Diesen Kreislauf müssen wir so früh wie möglich durchbrechen. Daher wird einer der Schwerpunkte dieses Aktionsplanes sein, unsere Anstrengungen zu einer möglichst früh ansetzenden Prävention zu verstärken und Maßnahmen des Kinder-, Jugend- und des Frauenschutzes klug und effektiv miteinander zu verbinden. So sollen beispielsweise das Thema häusliche Gewalt in das Programm „Frühe Hilfen für Eltern und Kinder und soziale Frühwarnsysteme" aufgenommen und eine enge Zusammenarbeit zwischen Gesundheitssystem, Kinder- und Jugendhilfe, Schwangerenberatungsstellen und Frauenunterstützungseinrichtungen entwickelt werden.

Hier sind alle staatlichen Ebenen – ob Bund, Länder oder Kommunen – in der Verantwortung. Die Bundesregierung legt mit ihrem zweiten Aktionsplan ein Konzept vor, das Antworten auf die aktuellen Herausforderungen zum Schutz der Betroffenen gibt. Es setzt da an, wo nach dem ersten Aktionsplan besondere Handlungsnotwendigkeiten bestehen – etwa bei der Berücksichtigung von Frauen mit Migrationshintergrund oder im Bereich der medizinischen Versorgung. Ich verbinde mit der Veröffentlichung dieses Bundesprogramms die Hoffnung, dass Landesregierungen und Kommunen in ihren jeweiligen Zuständigkeiten ihre Aktivitäten zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen ebenfalls fortsetzen und intensivieren und dass in der Zusammenarbeit von öffentlichen Stellen mit Nichtregierungsorganisationen und Verbänden die Ziele des zweiten Aktionsplans wirkungsvoll unterstützt werden.

Mit dem Aktionsplan setzen wir auch ein gesellschaftliches Zeichen. Neben dem verbesserten Schutz geht es vor allem darum, Frauen und Kinder darin zu stärken, ein Leben ohne Gewalt und Angst zu führen und ihre Rechte wahrnehmen zu können. Und es geht darum, so viele Menschen wie möglich zu ermutigen, sich nicht mit Gewalt abzufinden, sondern einen aktiven Schritt zu ihrer Vermeidung und Bekämpfung zu machen.

Ursula von der Leyen,
Bundesministerin für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend

I. Einleitung

1.1 Wo liegen die neuen Herausforderungen?

Die Bundesregierung hat mit dem 1999 aufgelegten ersten Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen ein Gesamtkonzept mit Maßnahmen in der Zuständigkeit des Bundes verabredet und umgesetzt. Viele in der Praxis erfolgreiche Projekte konnten auf den Weg gebracht werden. Dazu gehören beispielsweise das Gewaltschutzgesetz, die Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt, die Praxismaterialien für den stationären medizinischen Bereich zum Umgang mit Opfern von häuslicher Gewalt und das Gesetz zur gewaltfreien Erziehung.

Die Ergebnisse der breit angelegten Studie „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Repräsentativuntersuchung) machen deutlich, dass Frauen in einem hohen Ausmaß von vielfältigen Gewaltformen betroffen sind. Die Täter sind überwiegend Männer, viele der Taten geschehen im nahen sozialen Umfeld. Alle Taten haben weitreichende gesundheitliche und soziale Folgen.

Mit dem Aktionsplan II sollen die Fragestellungen und Herausforderungen aufgegriffen werden, die sich aus dieser Untersuchung sowie weiteren wissenschaftlichen Studien und Hinweisen aus der Praxis ergeben.

Stärkerer Schutz von Migrantinnen, die von Gewalt betroffen sind

Nach der Repräsentativuntersuchung haben Frauen aus den beiden befragten Migrantinnengruppen (türkischer und osteuropäischer Herkunft) deutlich häufiger als der Durchschnitt der weiblichen deutschen Bevölkerung körperliche und sexuelle Gewalt erlebt. Sie erlitten auch häufiger schwerere Formen von körperlicher und sexueller Gewalt. Von Gewalt betroffene Migrantinnen sind in besonderem Maße auf leicht zugängliche Unterstützungsangebote angewiesen. Die WiBIG-Studie hat herausgearbeitet, dass über sogenannte pro-aktive oder aufsuchende Hilfsangebote mehr Migrantinnen erreicht werden können; wichtig ist dabei die Berücksichtigung der Sprachdimension.

Die Repräsentativstudie aber auch die Rückmeldungen aus der Praxis und den Unterstützungseinrichtungen weisen darauf hin, dass Migrantinnen von einer zusätzlichen Gewaltform betroffen sind: Zwangsverheiratungen. Über Ausmaß und Charakteristik des Phänomens Zwangsverheiratung in Deutschland gibt es zurzeit noch keine verlässlichen Daten. Betroffen sind in erster Linie Mädchen und junge Frauen aus Familien mit Migrationshintergrund, wobei sich die Problematik nicht allein auf den islamischen Kulturkreis beschränkt und auch Männer zu den Betroffenen gehören. Die Repräsentativuntersuchung erlaubt hierzu lediglich eine erste vorsichtige Einschätzung. Hinweise zur zahlenmäßigen Dimension des Problems geben die von einzelnen Bundesländern in den letzten Jahren durchgeführten Abfragen bei Unterstützungseinrichtungen wie Frauenhäusern, Einrichtungen der Jugendhilfe etc. nach den dort bekannt gewordenen Fällen.

Weitere Gewaltformen, von denen Migrantinnen betroffen sind, sind Menschenhandel, vor allem zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, aber auch der Arbeitskraft, und genitale Verstümmelung.

Frauen mit Behinderungen mehr in den Blick nehmen

Frauen mit Behinderungen waren im ersten Gewaltaktionsplan punktuell berücksichtigt. Durch einen grundsätzlichen politischen Paradigmenwechsel hin zu einem selbstbestimmten Leben behinderter Frauen und Männer rückt die Gewalt gegen Frauen mit Behinderung immer mehr in den Mittelpunkt. Dies ist auch der Arbeit der politischen Interessenvertretung behinderter Frauen zu verdanken.

Die Täterinnen und Täter kommen überwiegend aus dem nahen sozialen Umfeld der Frauen. Übergriffe und sexualisierte Gewalt werden nicht selten von Personen, welche die Pflege übernehmen, ausgeübt. Häufig nutzen sie diese Abhängigkeitssituation der Betroffenen aus. Begünstigt wird die Gewalt zudem durch fehlendes Selbstbewusstsein bzw. mangelnde Grenzsetzung behinderter Frauen, die sie häufig nicht gelernt haben. Bei Frauen mit sogenannter geistiger Behinderung kommt oftmals hinzu, dass sie häufig nicht oder nur unzureichend sexuell aufgeklärt sind und über ihren Körper, ihre Sexualität und ihr Recht auf Intimsphäre, geschweige denn über sexualisierte Gewalt, nicht Bescheid wissen. Wenn es zu Übergriffen gekommen ist, können diese vielfach nicht verständlich artikuliert werden, oder die Betreuungs- und Assistenzpersonen nehmen die von den Betroffenen geäußerten Hinweise nicht ernst. Daraus ergeben sich besondere Erfordernisse für die Inanspruchnahme von rechtlichen Schutzmöglichkeiten, z. B. nach dem Gewaltschutzgesetz. Datenmaterial, welches das tatsächliche Ausmaß der Gewalt gegen behinderte Frauen im sozialen Umfeld belegt, fehlt bislang. Ebenso ist kaum zielgruppenspezifisches Aufklärungsmaterial vorhanden.

**Rechtzeitig an die Kinder denken –
Prävention so früh wie möglich**

In der Repräsentativstudie zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland wurde sichtbar, dass körperliche und sexuelle Gewalt in Kindheit und Jugend der Frauen und in deren Herkunftsfamilie zentrale Risikofaktoren für eine spätere Viktimisierung im Erwachsenenleben waren. So haben Frauen, die in ihrer Kindheit und Jugend körperliche Auseinandersetzungen zwischen den Eltern miterlebt haben, später mehr als doppelt so häufig selbst Gewalt durch (Ex-)Partner erlitten wie Frauen, die keine Zeuginnen von elterlicher Gewalt geworden sind. Frauen, die in Kindheit und Jugend selbst häufig oder gelegentlich Opfer von körperlicher Gewalt durch Erziehungspersonen wurden, waren dreimal so häufig wie andere Frauen später von Gewalt durch den Partner betroffen. Frauen, die Opfer von sexuellem Missbrauch vor dem 16. Lebensjahr geworden waren, wurden in ihrem Er-

wachsenenleben doppelt so häufig wie andere Frauen Opfer von häuslicher Gewalt durch den Partner und viermal häufiger Opfer von sexueller Gewalt. Hier wird deutlich, welche nachhaltigen Auswirkungen die in der Kindheit und Herkunftsfamilie erlebte Gewalt auf das Erwachsenenleben hat.

60 Prozent der befragten Frauen, die über die letzte gewaltbelastete Paarbeziehung berichteten, gaben an, in dieser Paarbeziehung auch mit Kindern zusammengelebt zu haben. 57 Prozent der Befragten gaben an, die Kinder hätten die Situationen gehört, und 50 Prozent, sie hätten sie gesehen. Etwa 21 bis 25 Prozent gaben an, die Kinder seien in die Auseinandersetzungen mit hineingeraten oder hätten die Befragten zu verteidigen versucht. Jedes zehnte Kind wurde dabei selbst körperlich angegriffen.

Der Zweite Periodische Sicherheitsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2006 befasst sich intensiv mit Kindern und Jugendlichen als Opfer von Gewalt und liefert ebenfalls wichtige Anhaltspunkte für die Notwendigkeit einer frühzeitigen Prävention.

Ein möglichst früh einsetzender, effektiver Schutz von Mädchen und Jungen vor Gewalt ist unabdingbar. In diesem Bereich müssen besondere Anstrengungen unternommen werden.

Besondere Risiken beachten – Frauen in Trennungssituationen

Durch alle Teile der Repräsentativuntersuchung zieht sich der Befund, dass Frauen in Trennungs- oder Scheidungssituationen besonders gefährdet sind, Opfer von körperlicher oder sexueller Gewalt durch den Partner oder Ex-Partner zu werden. So waren sowohl das Ausmaß als auch die Schwere der Gewalt bei den geschiedenen Frauen deutlich höher als bei anderen Frauen. Auch war die Absicht, sich zu trennen, sehr häufig Auslöser für den Beginn der Gewalthandlungen des Partners. Trennung und Scheidung bzw. die Absicht dazu sind mit einem hohen Risiko für Frauen verbunden, Opfer von (sich verstärkender) Gewalt in Paarbeziehungen zu werden.

Aufgrund verschiedener Tötungsfälle befassen sich die Polizeien der Länder verstärkt mit der Risiko- und Gefährdungsanalyse, d. h. mit der Frage, wie Gewalteskalationen bis hin zu Tötungsdelikten in Paarbeziehungen verhindert werden können. Auch die Beratungseinrichtungen greifen den Umgang mit dieser besonderen Risikosituation in ihren Konzepten auf.

Hier sind weitere Erkenntnisse zur besseren Einschätzung der Gefahrenlage und zur Unterstützung geeigneter Interventionen der unterschiedlichen Berufsgruppen erforderlich.

Den Gesundheitsbereich zum Schutz betroffener Frauen aktivieren

Die Repräsentativuntersuchung hat ergeben, dass bei den betroffenen Frauen häufig – zum Teil erhebliche – gesundheitliche, physische und psychische Verletzungsfolgen festzustellen waren. In vielen Fällen sind Professionelle aus dem Gesundheitsbereich – allen voran Ärztinnen und Ärzte – die entscheidenden (ersten) Ansprechpersonen. Nicht immer erkennen sie aber die Relevanz der Gewaltproblematik hinter den Symptomen; auch bei einer Offenlegung der Situation durch die Frauen wird in zu vielen Fällen nicht angemessen reagiert. Die medizinische Versorgung und Behandlung müssen so ausgestaltet sein, dass gewaltbetroffene Frauen situationsgerecht versorgt und unterstützt werden.

Weitere Ansprechpartnerinnen und -partner für gewaltbetroffene Frauen adressieren: Justiz und Personen des sozialen Nahraums

Die Evaluation des Gewaltschutzgesetzes im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz hat gezeigt, dass betroffene Frauen von den Möglichkeiten des neuen Gesetzes Gebrauch machen und dass das Gesetz gut angenommen wird. Rückmeldungen der Beratungspraxis in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt machen aber auch deutlich, dass sich betroffene Frauen von Richterinnen und Richtern, Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern sowie von Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollziehern noch höhere Kompetenzen im Umgang mit der Thematik häusliche Gewalt wünschen.

Auch das soziale Umfeld spielt eine große Rolle für gewaltbetroffene Frauen. Bevor sie sich an Institutionen wie Polizei oder Justiz oder an Hilfseinrichtungen wenden, offenbaren sich Frauen meist gegenüber ihnen nahestehenden Personen; diese können entscheidende Impulse geben, fühlen sich jedoch häufig in dieser Situation überfordert und hilflos. Hier müssen weitere Sensibilisierungsmaßnahmen erfolgen.

Für Betroffene einen niedrigschwelligen und einfachen Zugang zum Hilfesystem ermöglichen

Als ein wesentliches Ergebnis, insbesondere der Repräsentativuntersuchung und der WiBIG-Studie, hat sich gezeigt, dass Frauen aller Altersgruppen, aller Schichten und unterschiedlicher ethnischer Zugehörigkeiten im Laufe ihres Lebens in einem hohen Ausmaß von verschiedenen Gewaltformen betroffen sind und möglichst niedrigschwellige, leicht zugängliche, auch anonyme Angebote benötigen, um einen ersten Schritt zur Bewältigung der konkreten Gewalterfahrung zu tun. Viele Opfer von häuslicher Gewalt erdulden die Gewalt des Partners über lange Jahre. Insbesondere Opfer von sexueller Gewalt wenden sich weder an Polizei und Justiz noch an bestehende Beratungsstrukturen. Gleiches gilt für (sexuelle und andere) Belästigungen am Arbeitsplatz. Auch Frauen, die Opfer von Zwangsverheiratung oder Menschenhandel sind, suchen einfach zugängliche, verlässliche und anonyme Beratung.

Die Täter in die Verantwortung nehmen und auf Verhaltensänderungen hinwirken

Die Täterarbeit, mit der im Rahmen der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend als Modellprojekte geförderten Kooperations- und Interven-

tionsprojekte begonnen und die innerhalb der WiBIG-Studie beforscht wurde, gibt es bisher nur in Ansätzen in einigen Bundesländern. Hier stehen als Aufgaben und neue Fragestellungen die Entwicklung von Qualitätsstandards und die Einbeziehung von neuen inhaltlichen Elementen in die Täterarbeit an, so z. B. die Adressierung von gewalttätigen Männern als Väter und die Entwicklung von Bausteinen für Täterprogramme, die sich an Männer mit Migrationshintergrund wenden.

Die bewährten Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Nichtregierungsorganisationen ausbauen

Durch die Einrichtung der beiden Bund-Länder-Arbeitsgruppen Frauenhandel und Häusliche Gewalt konnte eine gute Kooperation mit den Bundesländern erreicht werden. Ebenso erfolgreich verlief der Ansatz, Nichtregierungsorganisationen in die Zusammenarbeit mit Bund und Ländern einzubeziehen und dadurch die praktischen Erfahrungen der Fachberatungsstellen in die Politik- und Maßnahmenplanung der Bundesregierung einzubinden. Förderlich für diese gelungene Form der Zusammenarbeit war die Einrichtung von bundesweiten Vernetzungsstellen der Hilfeeinrichtungen.

Die Arbeit in beiden Bund-Länder-Arbeitsgruppen zeichnet sich durch ein hohes fachliches Niveau und eine gewachsene vertrauensvolle Zusammenarbeit aus. Diese übergreifende, interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Nichtregierungsorganisationen hat sich als Instrument bewährt und soll fortgesetzt und ausgebaut werden. Dort, wo solche Formen der Zusammenarbeit noch fehlen, sollten sie eingeführt werden. Gerade vor dem Hintergrund der erfolgten Zuständigkeitsveränderungen zwischen Bund und Ländern sind solche Kooperationsformen eine wichtige Voraussetzung, um bei komplexen Fragestellungen mit unterschiedlichen Akteuren sinnvolle Vorgehensweisen abstimmen und im Interesse der Betroffenen umsetzen zu können.

1.2 Ziele und Struktur des Aktionsplans II

Die Hauptziele des Aktionsplans II sind die Verbesserung der Effizienz der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und die Verbesserung des Schutzes der betroffenen Frauen.

Der Aktionsplan II orientiert sich an der Struktur des Aktionsplans I und bündelt Maßnahmen der Bundesregierung gegen alle Formen von Gewalt in den Bereichen

1. Prävention
2. Rechtsetzung durch den Bund
3. Hilfesystem zur Unterstützung und Beratung gewaltbetroffener Frauen
4. Bundesweite Vernetzung im Hilfesystem
5. Kooperationen zwischen staatlichen Institutionen und nichtstaatlichen Hilfsangeboten
6. Arbeit mit Tätern und Täterinnen
7. Qualifizierung und Sensibilisierung
8. Forschung
9. Europäische und sonstige internationale Zusammenarbeit
10. Unterstützungsmaßnahmen für Frauen im Ausland

Mit diesem Aktionsplan verbindet die Bundesregierung die Erwartung, dass die Bundesländer ihre Programme zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen weiterentwickeln. Der erste Aktionsplan hatte dazu geführt, dass alle Bundesländer Aktionspläne oder Maßnahmenbündel zur Verbesserung des Schutzes betroffener Frauen beschlossen und entsprechende Schritte eingeleitet haben. Dies ist deshalb von großer Bedeutung, weil viele erforderliche Maßnahmen im alleinigen Zuständigkeitsbereich der Bundesländer liegen.

II. Inhalte des Aktionsplans II der Bundesregierung

2.1 Prävention

Jedes Programm zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen muss darauf abzielen, die Entstehung von Gewalt zu verhindern. Prävention von Gewalt ist daher ein unverzichtbarer Bestandteil des Aktionsplans.

Prävention muss in einem sehr umfassenden Sinn verstanden werden. Jede Maßnahme, die Täter in die Verantwortung nimmt, entfaltet auch präventive Wirkungen, soweit künftige Gewalthandlungen vermieden werden sollen. Jede Maßnahme, die Frauen schützt und stärkt, hat ebenfalls einen präventiven Charakter, wenn sie eine (Re-)Viktimisierung verhindert.

Im Zentrum der Prävention stehen Maßnahmen für die Zielgruppe von Kindern und Jugendlichen, um den Kreislauf von Gewalt zu durchbrechen. Die Repräsentativuntersuchung „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ hat in erschreckender Deutlichkeit aufgezeigt, dass Gewalterfahrungen, aber auch allein schon das Miterleben von Gewalt in der Kindheit, das Risiko als Erwachsene selbst Opfer von Gewalt zu werden, signifikant erhöhen. Konkret betroffene Kinder und Jugendliche bedürfen effektiver Unterstützung, und es sind geschlechtsspezifische Angebote zum Erlernen gewaltfreier Konfliktlösungsstrategien erforderlich.

Dies setzt Kompetenzen im (vor-)schulischen Bereich wie auch in der Jugendarbeit voraus. Mit der Entwicklung entsprechender Bausteine insbesondere für den Bereich Schule hat die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt eine Unterarbeitsgruppe beauftragt. Ihre Ergebnisse richten sich an verschiedene Akteure, die die Umsetzung in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen prüfen.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert die wissenschaftliche Begleitung des Berliner Modellprojektes „BIG Präventionsprojekt, Kooperation zwischen Schule und Jugendhilfe bei häuslicher Gewalt“. Das Projekt erprobt an der Nahtstelle zwischen Schule und Jugendamt Vorgehensweisen zur Prävention

von häuslicher Gewalt und zur Unterstützung von betroffenen Kindern und ihren Eltern. In seinem Rahmen wird das Fachpersonal in Schule, Jugendhilfe und Jugendarbeit entsprechend qualifiziert. Die Ergebnisse dieses Projektes wie auch anderer wegweisender Präventionsmaßnahmen sollen auf einer Konferenz des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vorgestellt werden und können damit bundesweit in die Präventionsarbeit der Länder und Kommunen einfließen.

Um Risiken für Kinder, insbesondere im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt, frühzeitig zu erkennen und damit einer Kindeswohlgefährdung vorzubeugen, entwickelt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend das Programm „Frühe Hilfen für Eltern und Kinder und soziale Frühwarnsysteme“. Ziel ist es, den Schutz von Kindern vor Vernachlässigung und Misshandlung, insbesondere durch die Stärkung der Erziehungskompetenz ihrer Eltern, zu verbessern. Dabei konzentriert sich der Blick besonders auf die Zielgruppen der Kinder vom vorgeburtlichen Alter bis zu ca. 3 Jahren, auf Schwangere und junge Mütter und Väter in belastenden Lebenslagen. Die raschen Entwicklungsprozesse bei Säuglingen und Kleinkindern und ihre große Verletzlichkeit erfordern eine frühzeitige Erkennung von Gefährdungen im häuslichen Bereich und eine zügige Bereitstellung angemessener Hilfen. Die Zeit der Schwangerschaft und die Phase rund um die Geburt sind Lebenslagen, in denen junge Eltern in der Regel medizinische Versorgung in Anspruch nehmen und gegenüber Beratungsangeboten besonders aufgeschlossen sind. In einigen Fällen kommt es aber auch gerade in dieser Zeit zu ersten oder zunehmenden Gewalthandlungen des Partners. Um den Zugang zu Familien bereits um die Geburt herum zu erreichen und die interdisziplinäre Fachkompetenz zu nutzen, ist eine enge Verzahnung von Gesundheitssystem, Kinder- und Jugendhilfe, Schwangerenberatungsstellen und Frauenunterstützungseinrichtungen notwendig.

Die Umsetzung des Programms erfolgt in enger Abstimmung mit den Ländern und den Kommunen. In verschiedenen Regionen Deutschlands existieren bereits einzelne lokal begrenzte Projekte und Modelle zur Unterstützung der Entwicklung und zu einem besseren Schutz in der frühen Kindheit. Um an diese Erfahrungen anzuknüpfen, werden weitere Maßnahmen zur Schließung von Wissenslücken und Modellprojekte zur Erprobung Erfolg versprechender Ansätze ausgeschrieben.

Darüber hinaus baut das multiprofessionelle „Nationale Zentrum Frühe Hilfen“ (Kompetenzzentrum) eine Plattform über die Ländergrenzen hinweg auf, um das vorhandene Wissen und die Erfahrungen gezielt zu bündeln und allen interessierten Kommunen und Trägern zugänglich zu machen sowie diese bei der Implementierung früher Hilfen und sozialer Frühwarnsysteme zu unterstützen. Auch hierbei wird das Thema häusliche Gewalt einbezogen.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend unterstützt in diesem Zusammenhang das Modellprojekt „Pro Kind“ (Prävention durch Frühe Förderung – Modellversuch zur Prävention von Krankheit, Armut und Kriminalität für Kinder aus benachteiligten Familien) in Niedersachsen. Dieses setzt auf die Prävention schon während der Schwangerschaft und in den ersten Lebensjahren. Erstgebärende Schwangere, die sich in einer sozialen Problemlage befinden, die minderjährig sind, über keine abgeschlossene Schul- oder Berufsausbildung verfügen oder Gewalt in der Familie erlebt haben, werden von Hebammen und Sozialpädagoginnen gezielt im häuslichen Umfeld begleitet. Das Projekt wird durch eine Wirkungsforschung und eine Kosten-Nutzen-Analyse wissenschaftlich begleitet.

Mit dem „Aktionsplan zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung“ hat die Bundesregierung eine Gesamtstrategie festgelegt, um Kinder und Jugendliche gezielt vor sexualisierter Gewalt zu schützen. Der Aktionsplan ist prozesshaft angelegt. Seine Umsetzung und Fortschreibung wird von einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe begleitet und aktiv unterstützt. Der Aktionsplan zielt darauf ab, den strafrechtlichen Schutz weiterzuentwickeln, die Prävention und den Opferschutz zu stärken sowie die Vernetzung der Hilfs- und Beratungsangebote und die internationale Zusammenarbeit zum Schutz von Kindern und Jugendlichen zu fördern. Im Rahmen dieses Aktionsplans werden zahlreiche Maßnahmen durch die Bundesregierung gefördert und geplant. Hier sind insbesondere folgende Vorhaben zur Gewaltprävention hervorzuheben:

– Die Bundesregierung hat im Rahmen der bundesweiten Präventionskampagnen „Hinsehen.Handeln.Helfen“ breite Aufmerksamkeit, Sensibilisierung und weitere Aufklärung über das Thema sexuelle Kindesmisshandlung erreicht. Die in diesem Zusammenhang eingerichtete Internetseite www.hinsehen-handeln-helfen.de enthält wichtige Informationen zur Prävention von sexueller Gewalt gegen Kinder sowie eine einfach zu bedienende Datenbank, in der für das gesamte Bundesgebiet die jeweils nächste örtliche Beratungsstelle zu finden ist. Dieses Angebot wird die Bundesregierung auch künftig zur Verfügung stellen und weiter pflegen.

– Der von der Bundesregierung herausgegebene Elternratgeber „Mutig fragen – besonnen handeln“, der Informationen speziell zum Thema sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen enthält und Hinweise zum präventiven Umgang damit gibt, wird aufgrund der großen Nachfrage weiterhin zur Verfügung gestellt.

– Im Rahmen ihres Kompetenzbereichs wird die Bundesregierung dazu beitragen, den professionellen Umgang mit sexuell aggressiven und devianten Minderjährigen im Sinne der Opferprävention und zur Verhinderung von Täterstrukturen zu verbessern. Die Bundesregierung wird Maßnahmen zur Qualifizierung und Weiterbildung von Fachkräften unterstützen, die dazu beitragen, die Kooperation zwischen Beratungsstellen, der Kinder- und Jugendhilfe, Polizei, Justiz und Psychiatrie zu verstärken. Ein präventives Hilfsangebot der Bundesregierung richtet sich speziell an Kinder und Jugendliche. Mit dem Kinder- und Ju-

gendtelefon der „Nummer gegen Kummer“ besteht an bislang 96 regionalen Standorten ein Netzwerk, das ein kostenloses, anonymes und thematisch offenes Gesprächs- und Beratungsangebot für Kinder und Jugendliche bereitstellt. Ausbau und Qualitätssicherungsmaßnahmen dieses Telefons werden durch die Bundesregierung kontinuierlich gefördert.

– Zur Prävention von sexueller Gewalt und Ausbeutung von Kindern im Tourismusbereich wird die Bundesregierung gezielt Maßnahmen unterstützen. Dazu gehören die Sensibilisierung und Aktivierung von Reisenden und der Tourismuswirtschaft durch folgende Projekte:

  – Die Einführung und nachhaltige Implementierung eines entsprechenden Verhaltenskodexes in Unternehmen der Tourismuswirtschaft, in nationalen und internationalen Verbänden und Strukturen der Tourismuswirtschaft durch ECPAT Deutschland e. V. – Arbeitsgemeinschaft zum Schutz der Kinder gegen sexuelle Ausbeutung. Dieser Kodex umfasst die Verpflichtung, Reisende zu informieren, Mitarbeitende der Tourismuswirtschaft zu sensibilisieren und zu schulen und entsprechende Vereinbarungen mit Hotels und Anbietern vor Ort abzuschließen.

  – Um die Aufmerksamkeit von Reisenden für das Problem der sexuellen Gewalt gegen Kinder in Zielländern des Tourismus zu schärfen und zum Handeln anzuregen, unterstützt die Bundesregierung die Kampagne „Please Disturb“ des Kinderhilfswerks terre des hommes Deutschland. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit ist die begleitende Internetplattform (www.child-hood.com) entstanden; außerdem ist ein neuer Inflight-, Fernseh- und Kinospot entwickelt worden, dessen internationales Marketing von der Bundesregierung gefördert wird.

Der Nationale Aktionsplan „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005 bis 2010“ (NAP) greift im Rahmen seiner knapp 170 Maßnahmen wichtige kinderpolitische und fachliche Anliegen der Bundesregierung auf. Dabei ist im NAP eine Vielzahl von Maßnahmen enthalten, die präventiven Charakter haben. Zum Thema häusliche Gewalt und Gewaltprävention enthält der Aktionsplan insbesondere folgende Vorhaben und Maßnahmen der Bundesregierung:

– Die Bundesregierung fördert die Entwicklung eines Elterntrainings zur Prävention von Partnergewalt.

– Die Bundesregierung wird prüfen, wie sichergestellt werden kann, dass durch Aufklärung und Fortbildung der juristischen Fachkräfte das Problem der Partnergewalt beim Sorge- und Umgangsrecht größere Beachtung erfährt; geprüft wird in diesem Zusammenhang auch, inwieweit die Teilnahme an solchen Fortbildungen den Fachkräften als Verpflichtung auferlegt werden kann.

– Die Bundesregierung wird Handlungsleitlinien für den Kinderschutz im Kontext von Partnergewalt entwickeln, die eine Beteiligung von Kindern und deren Wahrnehmung als eigenständige Personen im Hilfeprozess sichern, sowie Qualitätsstandards zur Behandlung entsprechender Problemlagen für Institutionen der Jugendhilfe.

– Für Dienste für Familien mit Migrationshintergrund werden aktuelle Erkenntnisse zur Partnergewalt zielgruppenspezifisch aufbereitet und zur internen Weiterbildung verbreitet.

– Die Bundesregierung wird vorliegende Erkenntnisse über die geschlechtsspezifische Verarbeitung von Partnergewalt sichten und mit dem Ziel der Entwicklung von problemadäquaten Handlungskonzepten für Mädchen und Jungen auswerten lassen.

– Die Bundesregierung fördert weiterhin Modellprojekte zur Unterstützung einer flächendeckenden Einführung von Familienbildungsprogrammen mit dem Ziel der Aufklärung und Schulung von Eltern hinsichtlich gewaltfreier Erziehungsmethoden.

– Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass bei internationalen Verhandlungen kinderrechtsrelevante Übereinkommen stärker beachtet werden und dass in der Entwicklungszusammenarbeit Kinder und Jugendliche stärker als bisher in den Strategiepapieren zur Armutsbekämpfung berücksichtigt werden.

– Da besonders Mädchen in vielen Entwicklungsländern einen erschwerten Zugang zu sozialen Grunddiensten haben, wird die Bundesregierung Mädchen durch Maßnahmen zum Empowerment unterstützen.

– Die Bundesregierung bekräftigt ihr Engagement gegen weibliche Genitalverstümmelung.

Die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans wird ein breites Engagement aller staatlichen Ebenen, von freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe und vielfältigen gesellschaftlichen Akteuren einbinden.

Auch der Jugendmedienschutz hat eine wichtige Funktion für die Prävention von Gewalt und die Erziehung zu gewaltfreiem Verhalten. Aufgabe eines präventiven und erzieherischen Jugendmedienschutzes ist es, medialen Rollenbildern – einschließlich Gewalt als Ausdruck der Auseinandersetzung oder als Mittel von Sexualität – entgegenzuwirken. Dabei gilt es, für junge Menschen Beratungsangebote aufzuzeigen, aufzuklären und positive mediale Beispiele zu schaffen, in denen Mädchen und junge Frauen sich als kompetent und selbstbewusst erleben und mit diesen Eigenschaften auch von Jungen wahrgenommen werden. Diese Anforderungen werden durch das Modellprojekt „jugend online!“ mit dem Jugendportal www.netzcheckers.de umgesetzt; weitere Maßnahmen werden entwickelt. Das Jugendportal bündelt bundeszentrale Hilfs- und Beratungsangebote auf einer eigenen Seite „Ratgeber“ und gliedert diese nach ihren unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten. Ein besonderes Gewicht haben dabei die Angebote des Beratungsnetzwerkes Beranet und der bke-Jugendberatung. Im

thematischen Schwerpunkt „Liebe“ kann über ein Formular direkt die Sextra Online-Beratung von pro familia angesprochen werden, die auch in Fällen sexueller Gewalt berät. Die netzcheckers-Redaktion hat junge Migrantinnen und Migranten als besondere Zielgruppe des Portals erkannt. Die Redaktion kooperiert mit Einrichtungen des Jugendmigrationsdienstes, mit denen gemeinsame Aktionen durchgeführt werden. Bewusst wird dabei versucht, eine möglichst große Anzahl von Mädchen und jungen Frauen zu beteiligen sowie Aktionen ausschließlich für junge Migrantinnen zu entwickeln.

In den Medien, die die Bundesregierung in Kooperation mit der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung in Umsetzung des § 1 des Schwangerschaftskonfliktgesetzes erstellt, wird Gewaltprävention als Querschnittsthema behandelt, so z. B. in Broschüren für betroffene Mädchen und Frauen, Eltern und Mitarbeitende in der Berufsausbildung.

Auch Angebote für Eltern haben eine wichtige präventive Funktion.

Das Elterntelefon der „Nummer gegen Kummer“ ist ein bundesweit erreichbares, telefonisches, kostenloses, anonymes Gesprächs-, Beratungs- und Informationsangebot für Mütter und Väter, das Unterstützung in Fragen der Erziehung ihrer Kinder anbietet. Ausbau und Qualitätssicherungsmaßnahmen dieses Telefons werden durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert. Die Beraterinnen und Berater sollen für das Thema häusliche Gewalt noch stärker sensibilisiert werden; dazu sind Fort- und Weiterbildungen geplant. Das Elterntelefon wird intensiv mit anderen Institutionen und Hilfeeinrichtungen kooperieren und im Bedarfsfall weiterführende Hilfen vermitteln.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend plant einen Sonderelternbrief, der sich mit den Auswirkungen der häuslichen Gewalt auf Kinder befasst.

Das Programm Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes (ProPK) ist auch im Bereich der Gewaltprävention aktiv (www.polizei-beratung.de), unter anderem durch Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Mit der Broschüre „Wege aus der Gewalt“ informiert die Polizei Eltern und andere Erziehungsverantwortliche über Ursachen und Ausmaß von Gewalt. Die Broschüre „Wohin gehst du?“ thematisiert die Bereiche des Lebens, in denen Kinder und Jugendliche – aktiv oder passiv – mit dem Phänomen „Kriminalität“ konfrontiert werden können. Dabei kommen die Aspekte „Kindesmissbrauch“ und „Sexueller Missbrauch“ ebenso zur Sprache wie die Themen „Jugendkriminalität“, „Jugend und Gewalt“ sowie „Medien und Gewalt“. Neben der Beleuchtung gesellschaftlicher und psychologischer Hintergründe sensibilisiert die Broschüre auch für typische Symptome erlittener oder angewandter Gewalt. Mit der Kampagne „Hand in Hand – Gegen Gewalt! Für die Zukunft unserer Kinder“ wird die gewaltfreie Erziehung in türkisch-stämmigen Migrantenfamilien gefördert.

Mit zunehmender Enttabuisierung des Themas „Gewalt gegen behinderte Frauen“ zeigt sich, dass Frauen mit unterschiedlichsten Formen von Behinderung mindestens in gleichem Umfang, wahrscheinlich aber noch häufiger, von (sexueller) Gewalt betroffen sind als nicht behinderte Frauen. Diese Übergriffe erfolgen offensichtlich in erheblichem Ausmaß in allen Einrichtungsformen, im häuslichen Bereich, bei der Fahrt zur Förderschule oder zur Werkstatt. Probleme liegen häufig im mangelnden Selbstbewusstsein und in der fehlenden Aufklärung der Betroffenen.

Eine der wirksamsten Präventionsmöglichkeiten vor Gewalt ist es, die Frauen und Mädchen selbst zu stärken, damit sie möglichen Grenzüberschreitungen und Übergriffen entgegentreten können. Frauen und Mädchen mit (drohender) Behinderung können nach dem Neunten Sozialgesetzbuch (SGB IX) Übungen, die der Stärkung des Selbstbewusstseins dienen, ärztlich verordnet bekommen. Sie werden als ergänzende Leistung zur medizinischen Rehabilitation oder zur Teilhabe am Arbeitsleben erbracht und im Rahmen des Rehabilitationssports durchgeführt. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert daher das Forschungsprojekt „SELBST – Selbstbewusstsein für behinderte Mädchen und Frauen (§ 44 SGB IX)“. Ergebnisse sollen Curricula sowohl für die Übungen als auch für die Ausbildung von zukünftigen Übungsleiterinnen sein, die im Rahmen des Rehabilitationssports Anwendung finden können. Außerdem werden Leitlinien und Qualitätsstandards für diese Übungen erarbeitet. Die Curricula sollen in der Regelpraxis etabliert werden.

Für die Entwicklung einer forschungsbasierten sexualpädagogischen Materialiensammlung hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend das Modellprojekt „Umgang mit sexueller Selbstbestimmung und sexualisierter Gewalt in Wohneinrichtungen für junge Menschen mit geistiger Behinderung“ gefördert. Auf der Basis der Forschungsergebnisse werden für die Präventionsarbeit Publikationen zur Verfügung gestellt: Ein Arbeitsbuch für Menschen mit Lernschwierigkeiten in Wohneinrichtungen, ein Begleitband für das Fachpersonal der Einrichtungen sowie eine Kurzfassung des Forschungsberichts.

Für Frauen mit Behinderungen, die in Einrichtungen leben, sind Ansprechpersonen wichtig, die sie bei der Durchsetzung ihrer Anliegen unterstützen. Frauenbeauftragte in Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation tragen wesentlich zur Gewaltprävention bei. Dies hat die Machbarkeitsstudie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Etablierung von Frauenbeauftragten ergeben. Im Rahmen eines Modellprojektes sollen in einem nächsten Schritt die Arbeit und die Übernahme von bestimmten Aufgabenfeldern, auch im Bereich der Gewaltprävention, modellhaft erprobt werden.

Die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen ist eine Anlaufstelle für Menschen mit Behinderungen. Sie wirkt nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) darauf hin, dass die Verantwortung des Bundes, für gleichwertige Lebensbedingun-

gen für Menschen mit und ohne Behinderung in allen Teilen des gesellschaftlichen Lebens zu sorgen, erfüllt wird. Hierzu gehört auch der Schutz von behinderten Frauen und Mädchen vor Gewalt. Sie nimmt die Anliegen behinderter Menschen auf und bringt sie in alle Politikbereiche ein.

Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund sind von spezifischen Formen von Gewalt betroffen. Dazu zählt auch Zwangsverheiratung, die eine schwere Menschenrechtsverletzung darstellt. Über Ausmaß und Charakteristik des Phänomens Zwangsverheiratung in Deutschland gibt es noch keine verlässlichen Daten. Unscharf und in der öffentlichen Debatte umstritten ist auch die Abgrenzung von arrangierter Ehe einerseits und Zwangsverheiratung andererseits. Betroffen sind in erster Linie Mädchen und junge Frauen zwischen 16 und 21 Jahren aus Familien mit Migrationshintergrund, wobei sich die Problematik nicht allein auf den islamischen Kulturkreis beschränkt und häufig junge Frauen aus Familien mit sozialen Problemen betroffen sind. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert daher ein Modellprojekt zum Ausbau eines Online-Beratungsangebotes für von Zwangsverheiratung und anderer häuslicher Gewalt bedrohte und betroffene junge Migrantinnen. Im Rahmen des Projektes sollen auch Beratungsangebote für den Freundeskreis der Betroffenen, professionelle Helferinnen und Helfer, Multiplikatorinnen und Multiplikatoren geschaffen werden. Darüber hinaus soll die Vernetzung mit anderen Unterstützungseinrichtungen ausgebaut werden.

Außerdem unterstützt die Bundesregierung eine Reihe unterschiedlicher Maßnahmen zur Prävention von Gewalt gegen Migrantinnen, wie z. B. die Förderung öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen – auch in den Communities und in den Heimatländern – zur Aufklärung gegen Zwangsverheiratungen, und Projekte und Maßnahmen zur Stärkung von Migrantinnen. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der gesellschaftlichen und politischen Teilhabe von Frauen mit Migrationshintergrund, die auf die Stärkung der Eigenständigkeit zielen und daher gewaltpräventiven Charakter haben. Exemplarisch genannt seien

– das „Dialogforum mit Vertreterinnen von muslimischen Frauenorganisationen bzw. Sprecherinnen von islamischen Dachverbänden und überregionalen Zusammenschlüssen von Muslimen in Deutschland“ zur Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe von Musliminnen und zur Verständigung zu gleichstellungspolitischen Themen;

– das Projekt „Transkulturelles und interreligiöses Lernhaus der Frauen“ als Qualifizierungsprogramm zur Kulturmittlerin für Frauen mit und ohne Migrationshintergrund und

– das Projekt „network.21“, ein Mentoring-Programm für junge Frauen (Oberstufenschülerinnen und Studentinnen) als unterstützendes Netzwerk für die eigene Arbeitsmarkt- und Karriereorientierung.

Präventivmaßnahmen zur Verhinderung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund sind durch das Bundesministerium des Innern und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in mehreren Förderbereichen abgedeckt und werden künftig verstärkt.

Hierzu gehören Frauenkurse, die Elemente eines niedrigschwelligen Sprachförderangebotes als integrationskursbegleitende Maßnahme sowie Beratung zu individuellen, lebenslagenorientierten Themen enthalten. Diese Angebote sollen die Integration der ausländischen Frauen fördern, ihr Selbstbewusstsein und ihre Ressourcen stärken und sie an weiterführende Integrationsangebote heranführen. Im Konzept ist vorgesehen, unter anderem Fragen der Ehr- und Moralvorstellungen, Zwangsverheiratungen und Gewalt gegen Frauen zu behandeln. Zusätzlich wird eine Sensibilisierung der Kursleiterinnen für diese Themenbereiche angestrebt, um Rat suchende Frauen an entsprechend qualifizierte Beratungsstellen weiterzuvermitteln.

Daneben fördert das Bundesministerium des Innern Integrationsprojekte für Ausländerinnen und Ausländer, die sich auf politisch besonders relevante Schwerpunktfelder der Integration konzentrieren und eine politische Signalwirkung haben, wie z. B. Partizipation am politischen Leben, Aktivierung von Migrationsorganisationen, Einbeziehung von Moscheevereinen, Dialog mit Muslimen und Musliminnen, Vermittlung demokratischer Werte und Gewaltprävention. Es handelt sich dabei um Projekte, die vorwiegend von Migrationsorganisationen durchgeführt werden und die deren Aktivitäten auf dem Gebiet der Integration als vorbildliche Beispiele zum Ausdruck bringen. Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang das von NAVEND – Zentrum für Kurdische Studien e. V. durchgeführte Projekt „Barrieren überwinden, für gemeinsame Werte eintreten“, mit dem speziellen Beratungs- und Hilfsangebote für kurdische Migrantinnen aufgebaut werden, die von häuslicher Gewalt betroffen oder bedroht sind.

Darüber hinaus fördert das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge auch Projekte, die sich speziell an die Zielgruppe der Mädchen und Frauen richten, um ihre Selbsthilfekräfte zu stärken und die Integrationsfähigkeit zu verbessern. Speziell mit der Thematik „Gewalt gegen Frauen“ beschäftigt sich das Projekt „Küchenboxer“ der Stadt Cloppenburg, mit dem häusliche Gewalt in Spätaussiedlerfamilien enttabuisiert werden soll, um die hohe Dunkelziffer aufzuhellen. Im Projekt „Pinocchio“ des Diakonischen Werks in Detmold geht es um präventive Arbeit mit Mädchen und jungen Frauen im familiären Kontext. Das Bundesamt wird verstärkt Projekte zur Gewaltprävention, insbesondere Projekte für die Zielgruppe Mädchen und junge Frauen mit Migrationshintergrund, fördern.

Die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung gibt zur Information von Migrantinnen ein Faltblatt mit dem Titel „Tatort Familie“ heraus. Diese Informationsbroschüre klärt über die Rechte von Frauen auf, die häuslicher Gewalt ausgesetzt sind. Sie ist in deutscher, englischer, tür-

kischer, russischer, serbokroatischer und arabischer Sprache erhältlich.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung fördert vielfältige Maßnahmen der Prävention von Gewalt gegen Frauen und Mädchen, deren Wirkungen auf die Partnerländer ausgerichtet sind (s. Kapitel 2.10).

Gewalt gegen Frauen endet nicht mit dem Erreichen eines bestimmten Lebensalters, sondern kann sich ins höhere Alter hinein fortsetzen, zum Teil auch, bedingt durch altersbezogene Veränderungen wie Erkrankungen, dort erst einsetzen. Pflegebedürftige und Pflegende sind – in stationären Einrichtungen, aber auch im häuslichen Bereich – in der Mehrheit Frauen. Hilfe- und Pflegebedürftige sind in besonderem Maße verletzlich und angreifbar und in ihren Möglichkeiten, sich um Hilfe und möglicherweise um eine Verfolgung des Täters oder der Täterin zu bemühen, vielfach stark eingeschränkt. Dies zeigen auch wissenschaftliche Studien.

Soweit der Blick sich auf das Thema Gewalt in Pflegebeziehungen richtet, sind die potenziellen Täter wie die möglichen Opfer mehrheitlich Frauen. Um dem steigenden Bedarf an Aufklärung, Beratung und Hilfe zu demenziellen Krankheitsbildern, insbesondere der Alzheimer-Demenz, gerecht zu werden, fördert das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die Arbeit der Deutschen Alzheimer Gesellschaft. Dazu gehören Informationen über die Alzheimer-Krankheit sowie über die Möglichkeiten der Krankheitsbewältigung bei den betroffenen Männern und Frauen und ihren Angehörigen mit dem bundesweiten „Alzheimer-Telefon“. Weitere Schwerpunkte liegen auf dem Medium Internet, der Hilfe für alleinlebende Männer und Frauen mit Demenz sowie dem Ausbau der Beratertools.

Zur Prävention gehört auch eine breite Bekanntmachung von Hilfsangeboten. Die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderten Info-Börsen für Frauen (www.infoboersen-fuer-frauen.de) werden auf kommunaler Ebene die Chance bieten, Angebote für gewaltbetroffene Frauen zu vernetzen und bekannt zu machen.

2.2 Rechtsetzung durch den Bund: Gesetzgebung und Verwaltungsvorschriften

Mit dem am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Gewaltschutzgesetz wurde ein Meilenstein für die Verbesserung des rechtlichen Schutzes der von Gewalt Betroffenen gesetzt. Mit ihm wurde ein Paradigmenwechsel eingeleitet: Wer schlägt, der geht. Erstmals sind nicht mehr nur die Betroffenen Zielgruppe von Maßnahmen, sondern die Täter. In nahezu allen Bundesländern wurden die polizeilichen Eingriffsmöglichkeiten entsprechend verbessert. Damit wurde ein effektives Gesamtpaket von Schutzmaßnahmen durch Bund und Länder auf den Weg gebracht.

Das Bundesministerium der Justiz hat kurze Zeit nach Inkrafttreten des Gesetzes eine Begleitstudie in Auftrag gegeben, bei der u. a. die Opfer befragt wurden. Hierdurch sollte festgestellt werden, ob sich das Gewaltschutzgesetz in der Praxis bewährt. Der Schlussbericht der Evaluation wurde 2005 veröffentlicht. Die Ergebnisse zeigen, dass der Bedarf für das Gewaltschutzgesetz vorhanden war und dass die getroffenen Regelungen erfolgreich sind. Insbesondere bei häuslicher Gewalt haben sich die neuen Regelungen in der Praxis bewährt und werden überwiegend positiv eingeschätzt.

Die Evaluation verdeutlicht aber auch, dass in Bezug auf die Umsetzung und Nutzung der durch die Neuregelungen geschaffenen Möglichkeiten in der Praxis noch Optimierungsmöglichkeiten vorhanden sind. Diese betreffen insbesondere das sogenannte „Stalking“, von dem Frauen besonders betroffen sind. Seitens der Opfer und der Staatsanwaltschaften wurde ein eigener Tatbestand gegen Stalking im Strafgesetzbuch gefordert, der Stalking unmittelbar und speziell mit Strafe bedroht. Dies hat die Bundesregierung aufgegriffen: Zur Verbesserung des strafrechtlichen Schutzes vor fortgesetzter Verfolgung, Belästigung und Bedrohung ist der neue Straftatbestand § 238 (Nachstellung) des Strafgesetzbuches (StGB) am 31. März 2007 in Kraft getreten. Die Strafvorschrift sieht zudem erhöhte Strafrahmen für Fälle vor, in denen der Täter eine andere Person durch die Tat in die Gefahr des Todes oder einer schweren Gesundheitsschädigung bringt oder den Tod des Opfers, eines Angehörigen des Opfers oder einer anderen dem Opfer nahestehenden Person verursacht. Auf diese Fälle bezieht sich auch der geänderte § 112a der Strafprozessordnung (StPO). Dadurch wird die Möglichkeit geschaffen, in schwerwiegenden Fällen gefährliche Täter in Haft zu nehmen, um schwere Straftaten gegen Leib und Leben zu verhindern.

Weitere Änderungen sind bei der gerichtlichen Zuständigkeit für Maßnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz vorgesehen. Durch die Evaluation hat sich gezeigt, dass die bisherige gespaltene Zuständigkeitsregelung dem Bedürfnis der Betroffenen nach einer schnellen Entscheidung nicht optimal gerecht wird. Um den Schutz der Opfer zu optimieren, soll daher die Zuständigkeit für die Maßnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz bei den Familiengerichten konzentriert werden.

Bereits im Gesetzgebungsverfahren zum Gewaltschutzgesetz sowie zum Kinderrechteverbesserungsgesetz wurde darauf hingewiesen, dass gerichtliche Entscheidungen in Bezug auf Umgangskontakte des Kindes mit dem gewalttätigen Elternteil mit dem Erlass von Schutzanordnungen abgestimmt werden müssen. Die rechtstatsächliche Untersuchung zum Gewaltschutzgesetz hat ergeben, dass in rund 75 Prozent der untersuchten Fälle Kinder im betroffenen Haushalt lebten. In 54 Prozent der Verfahren wurde vorgetragen, dass Kinder von den Gewalthandlungen betroffen sind. Nach der Untersuchung wird in der Mehrzahl der Verfahren, in denen Maßnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz getroffen werden, auch über das Sorge- und Umgangsrecht für die Kinder entschieden. Rückmeldungen aus der Beratungspraxis in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt zeigen jedoch, dass betroffene Frauen und die Beratungsstellen Probleme in Bezug auf die Vereinbarkeit von Schutzmaßnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz mit kindschafts-

rechtlichen Regelungen zum Sorge- und Umgangsrecht sehen. Die Bundesregierung wird die weitere Entwicklung beobachten und prüfen, ob weitere Schritte für eine sachgerechte Lösung notwendig sind.

Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe hat die Bundesregierung den Schutzauftrag der Jugendhilfe bei Kindeswohlgefährdung konkretisiert. Mit einem neuen § 8a des Achten Sozialgesetzbuches (SGB VIII), der die Pflichten der in der Jugendhilfe tätigen Fachkräfte spezifiziert und ihnen eine gesetzliche Grundlage gibt, soll eine signifikante Verbesserung des Kindesschutzes in Deutschland erreicht werden. Hierzu gehört, dass nunmehr auch die Träger von Einrichtungen und Diensten der freien Jugendhilfe über Vereinbarungen mit den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe in die Wahrnehmung des Schutzauftrags einbezogen werden. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird das Gesetz evaluieren und dabei einen besonderen Akzent auf die Umsetzung des Schutzauftrags setzen.

Kinder, die von elterlicher Partnerschaftsgewalt unmittelbar oder mittelbar als Zeugen betroffen sind, haben ein besonders hohes Gefährdungsrisiko. Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls verfolgt die Bundesregierung das Ziel, den Schutz gefährdeter Kinder zu verbessern. Durch eine entsprechende Ausgestaltung der materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Vorschriften zum familiengerichtlichen Kindesschutzverfahren soll dazu beigetragen werden, dass die sozialpädagogischen Hilfs- und Unterstützungsangebote tatsächlich die Familie erreichen. Insbesondere sollen Möglichkeiten geschaffen werden, frühzeitiger und stärker auf die Eltern einzuwirken, um diese anzuhalten, notwendige öffentliche Hilfen zur Wiederherstellung ihrer Elternkompetenz in Anspruch zu nehmen. So soll unter anderem in der Vorschrift des § 1666 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) klargestellt werden, dass das Familiengericht die Eltern anweisen kann, öffentliche Hilfen anzunehmen, z. B. die Teilnahme des gewalttätigen Elternteils an einem Anti-Aggressionstraining oder Täterprogramm.

Bei der Umsetzung des Sozialgesetzbuches Zweites Buch (Grundsicherung für Arbeitsuchende – SGB II) hatten sich Probleme speziell für die Frauen, die als Betroffene von häuslicher Gewalt Zuflucht in Frauenhäusern suchen, ergeben. Eines dieser Probleme war die fehlende Kostenerstattungsregelung zwischen den betroffenen kommunalen Trägern. Aufgrund entsprechender Rückmeldungen aus dem Frauenhausbereich wurde zwischenzeitlich eine Kostenerstattungsregelung in das Gesetz aufgenommen.

Bei der Evaluation der Umsetzung des SGB II wird auch die Gruppe der von Gewalt betroffenen Frauen Berücksichtigung finden. Das Forschungsprojekt soll eine eingehende Analyse der durch die Umsetzung der Grundsicherung verursachten Wirkungen aus gleichstellungspolitischer Sicht leisten und im Ergebnis problembezogene und umsetzungsorientierte Handlungsempfehlungen zur Beseitigung möglicher Defizite geben.

Deutschland hat die Straftatbestände zum Menschenhandel im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Zusatzprotokolls „Menschenhandel“ der Vereinten Nationen (VN) (Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität) und der Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung des Menschenhandels umfassend reformiert. Sowohl der Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung als auch der Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft sind nunmehr im Strafgesetzbuch gleichermaßen unter Strafe gestellt. Gleichzeitig wurde die Zwangsverheiratung als besonders schwerer Fall der Nötigung explizit ins Strafgesetzbuch aufgenommen.

Der Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes, der 2007 veröffentlicht wurde, hat verschiedene Handlungsfelder für den Gesetzgeber identifiziert und enthält Prüfaufträge, um Mädchen und Frauen vor Gewalt und Ausbeutung besser zu schützen:

– Die Bundesregierung wird prüfen, inwieweit der Schutz der Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution verbessert werden kann. Insbesondere wird eine angemessene Lösung zur Regelung der Strafbarkeit der Freier von Zwangsprostituierten geschaffen werden müssen.
– In diesem Zusammenhang wird die Bundesregierung auch prüfen, inwieweit das sog. Vermieterprivileg gestrichen werden sollte.
– Zur Verbesserung des Schutzes von Jugendlichen vor sexuellem Missbrauch wird die Schutzaltersgrenze in § 182 Abs. 1 Nr. 1 und 2 StGB auf 18 Jahre angehoben werden. Ein entsprechender Gesetzentwurf der Bundesregierung befindet sich bereits in der parlamentarischen Beratung.
– Die Bundesregierung wird im Benehmen mit den Bundesländern prüfen, ob und gegebenenfalls mit welchen gewerberechtlichen Instrumenten die Kontrolle von gewerblichen Betätigungen im Zusammenhang mit sexuellen Dienstleistungen effizienter gestaltet werden kann. In diesem Zusammenhang wird insbesondere die Einführung einer Genehmigungspflicht für Bordelle, bordellartige Betriebe und andere Betriebe mit Bezug zu sexuellen Dienstleistungen zu prüfen sein.
– Die Bundesregierung wird prüfen, wie der Ausstieg aus der Prostitution durch Ausstiegshilfen und Ausstiegsprogramme besser unterstützt werden kann und wie ggf. modellhafte Ansätze gefördert und der Zugang zu Qualifizierungs- und Förderungsmaßnahmen flexibler gestaltet werden können.
– Prostitution darf rechtlich nicht als zumutbare Option zur Sicherung des Lebensunterhalts gelten. Eine Arbeitsvermittlung in die Prostitution durch die Bundesagentur für Arbeit muss deshalb ausgeschlossen werden. Die Bundesregierung wird daher aufmerksam

beobachten, ob auf der Grundlage der gegenwärtigen Praxis der Bundesagentur für Arbeit die Arbeitsvermittlung in Beschäftigungen im Bereich der Prostitution auch weiterhin zuverlässig ausgeschlossen bleibt.

Die Bundesregierung hat mit der Umsetzung dieser Punkte begonnen.

Das Gesetz zur Reform der Führungsaufsicht und zur Änderung der Vorschriften über die nachträgliche Sicherungsverwahrung, das im April 2007 in Kraft getreten ist, ermöglicht eine wirksamere Kontrolle der Lebensführung von entlassenen Straftätern und verbessert damit insbesondere auch den Schutz von Frauen und Kindern vor Sexualstraftaten. Im Rahmen der Führungsaufsicht wird der Verurteilte einer Aufsichtsstelle und einem Bewährungshelfer unterstellt, und es werden ihm verbindliche Weisungen für seine Lebensführung erteilt. Durch das Gesetz wurde u. a. die Möglichkeit geschaffen, gegen den Verurteilten ein mit Strafe bewehrtes Kontaktverbot auszusprechen. Damit kann z. B. verhindert werden, dass der Verurteilte nach seiner Freilassung das Opfer seiner Straftat erneut belästigt oder bedroht. Sexualstraftätern kann unter Strafandrohung auch verboten werden, Kontakte zu fremden Kindern aufzunehmen. Darüber hinaus wurde die Weisung ermöglicht, sich zu bestimmten Zeiten einem Therapeuten vorzustellen. Bestehende Möglichkeiten der ambulanten psychiatrischen, psycho- oder sozialtherapeutischen Betreuung und Nachsorge für Maßregelvollzugspatientinnen und -patienten und Haftentlassene, insbesondere durch forensische Ambulanzen, wurden in die rechtlichen Regelungen der Führungsaufsicht einbezogen. Damit wurde gleichzeitig ein gesetzgeberisches Signal für die Schaffung und Erweiterung entsprechender Therapieeinrichtungen (forensische Ambulanzen) durch die Länder gegeben. Verstößt die verurteilte Person gegen strafbewehrte Weisungen, so kann dies mit einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren (bisher: bis zu einem Jahr) geahndet werden. Die Führungsaufsicht, die vor Inkrafttreten der Reform grundsätzlich auf höchstens fünf Jahre befristet war, kann bei Sexualstraftätern unter bestimmten Voraussetzungen unbefristet verlängert werden.

Die Verfolgung von Menschenhändlern ist davon abhängig, dass die Opfer gut beraten und betreut sind und als Zeuginnen für ein Strafverfahren zur Verfügung stehen. Unverzichtbar sind daher kompetente Fachberatungsstellen, die die Frauen professionell unterstützen.

Die Europäische Union schreibt in ihrer Richtlinie 81/2004 vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren (Opferschutz-Richtlinie), den besonderen Schutz von kooperationswilligen Opfern von Menschenhandel vor. Bei der nationalen Umsetzung spielen sowohl aufenthaltsrechtliche als auch sozialrechtliche Bestimmungen eine Rolle.

Im aufenthaltsrechtlichen Bereich wird diese Richtlinie mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union umgesetzt. Es bringt folgende Änderungen für die Opfer von Menschenhandel: In das Aufenthaltsgesetz wird neben einer Bedenkzeit von mindestens einem Monat, während der sich die Opfer von den Folgen der Tat(en) erholen und über eine Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden entscheiden können, ein befristeter Aufenthaltstitel für die Opfer von Menschenhandel eingeführt, die mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren und deren Aussagen als Zeuginnen im Strafverfahren erforderlich sind. Sowohl während der Bedenkzeit als auch während des anschließenden Aufenthalts wird den Opfern eine Versorgung entsprechend dem Asylbewerberleistungsgesetz gewährt. Dies schließt Obdach, Verpflegung sowie eine medizinische Versorgung ein. Die Ausländerbehörden unterrichten die Opfer von Amts wegen über die geltenden Regelungen, insbesondere über ihre ausländerrechtliche Rechtsstellung, sowie über Programme und Maßnahmen für Opfer einschließlich der Betreuung durch Fachberatungsstellen.

Nach dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zum 1. Januar 2005 und seiner Änderung durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union steht die Erarbeitung der Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz an. Hierbei wird auch den besonderen Bedürfnissen der Opfer von Menschenhandel, Zwangsverheiratung, häuslicher Gewalt und von geschlechtsspezifischer Verfolgung Rechnung getragen werden.

Viele der Opfer von Menschenhandel sind aufgrund der Gewalterfahrungen traumatisiert und daher nicht in der Lage, in die üblichen Zeugenschutzprogramme aufgenommen zu werden. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel hat daher ein besonderes Schutzprogramm speziell für Opfer von Menschenhandel entwickelt, das auf einer Kooperation von Polizei und Fachberatungsstellen beruht. Ohne die professionelle Unterstützung durch die Fachberatungsstellen ist es der Polizei nur selten möglich, verwertbare Aussagen von den traumatisierten Opfern zu erhalten. Die Fachberatungsstellen weisen darauf hin, dass sie dabei darauf angewiesen sind, ein tragfähiges Vertrauensverhältnis zu den von ihnen Betreuten aufzubauen. Dies setze voraus, dass sie ihrerseits nicht gezwungen seien, vor Gericht über das ihnen Anvertraute auszusagen. Die Frage eines Zeugnisverweigerungsrechts aus beruflichen Gründen wird in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe erörtert.

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, Zwangsverheiratungen zu verhindern und zu diesem Zweck alle geeigneten Instrumente zu prüfen. Diese Zielsetzung wird auch im Rahmen des Nationalen Integrationsplans der Bundesregierung aufgegriffen.

Das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union sieht Regelungen vor, die den Ehegattennachzug davon abhängig machen, dass beide Ehegatten ein Mindestalter von 18 Jahren erreicht haben und der nachziehende Ehegatte sich auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann. Die Bundesregierung verfolgt damit einen präventiven Ansatz zur Verhinderung von Zwangsverheiratungen;

durch ein höheres Lebensalter und Sprachkenntnisse sollen Frauen vor Zwang und Ausbeutung geschützt werden.

Die Bundesregierung wird prüfen, ob und gegebenenfalls wie Verbesserungen der Rückkehrmöglichkeiten für heiratsverschleppte ausländische Frauen und Mädchen realisiert werden können.

2.3 Hilfesystem zur Unterstützung und Beratung gewaltbetroffener Frauen

Die Repräsentativuntersuchung „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ hat gezeigt: Frauen sind von verschiedenen Formen von Gewalt betroffen, sie entsprechen keinem einheitlichen Opferbild, sie kommen aus unterschiedlichen sozialen Schichten, ihre Lebenssituationen sind verschieden. Dementsprechend sind auch die Bedarfe nach Hilfe, Unterstützung und Schutz nicht einheitlich. Notwendig ist ein breit gefächertes Unterstützungssystem mit Frauenhäusern, Zufluchtswohnungen, Notrufen, Frauenberatungsstellen und Interventionsstellen. Auch allgemeine Beratungsstellen – wie Einrichtungen der Ehe- und Familienhilfe – werden von gewaltbetroffenen Frauen aufgesucht. Wichtig ist dabei eine möglichst behindertengerechte Zugänglichkeit und Ausgestaltung von Frauenberatungsstellen, -notrufen und Frauenhäusern.

Gerade auch die neuen, auf die Frauen aktiv zugehenden Beratungsangebote – wie z. B. die Interventionsstellen in Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen oder die Mobile Beratung in Berlin – werden von den Frauen gut angenommen und leisten einen wichtigen Beitrag zu ihrem Schutz. Sie sind eine wesentliche Ergänzung der bestehenden Einrichtungen, können diese aber nicht ersetzen. Auch die neuen rechtlichen Möglichkeiten für Frauen, die von Gewalt betroffen sind, haben zu einem verstärkten Beratungsbedarf geführt. Hier sind alle Akteure des Hilfesystems gefordert. Sowohl die Studien als auch die Rückmeldungen aus der Praxis zeigen, dass neben den Möglichkeiten des Gewaltschutzgesetzes viele Frauen mit ihren Kindern darauf angewiesen sind, Schutz und Sicherheit in einem Frauenhaus zu finden.

Befragungen von Betroffenen haben ergeben, dass zu viele mit dem bestehenden Netz nicht oder erst spät erreicht werden. Es gibt einen Bedarf nach einem niedrigschwelligen, leicht erreichbaren und anonymen Beratungsangebot. Dies gilt insbesondere für Frauen, die aus unterschiedlichen Gründen besondere Schwierigkeiten haben, die bestehenden Angebote in Anspruch zu nehmen, z. B. Migrantinnen, Frauen mit Behinderungen, Opfer von Frauenhandel, Mädchen, die von Zwangsverheiratung oder Genitalverstümmelung bedroht sind. Die Bundesregierung prüft daher die Einrichtung einer bundesweiten Notruftelefonnummer, die Erstberatung und Vermittlung bei jeder Form von Gewalt gegen Frauen anbieten soll. Bei weitergehendem Bedarf sollen Organisationen, Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner vor Ort vermittelt werden. Eine solche Notrufnummer soll ein ergänzendes Angebot sein, das in ein funktionierendes Netz von Hilfeeinrichtungen optimal einzupassen ist.

Für eine bundesweite Notruftelefonnummer stellt auch das persönliche Umfeld von gewaltbetroffenen Frauen eine wichtige Zielgruppe dar. Studien haben gezeigt, dass Menschen aus dem sozialen Nahraum neben Ärztinnen und Ärzten oftmals die ersten Ansprechpersonen für Betroffene sind. Damit diese ermutigt und unterstützt werden, Gewaltopfern zu helfen, sollen auch sie das Angebot der geplanten Notruftelefonnummer nutzen können. Darüber hinaus sollen für sie spezielle Materialien entwickelt werden.

Daneben wird die Bundesregierung weitere innovative Ansätze im internationalen Bereich zur Verbesserung des Zugangs Gewaltbetroffener zum Hilfesystem aufmerksam verfolgen und auf ihre Übertragbarkeit auf Deutschland prüfen.

Gewalt ist einer der zentralen Risikofaktoren für die Gesundheit von Frauen. Dies hat der Bericht der Weltgesundheitsorganisation (WHO) 2002 international belegt. Auch die deutsche Repräsentativuntersuchung zeigt: Die meisten Frauen erleiden mindestens einmal in ihrem Leben Verletzungen physischer und psychischer Art; alle Formen von Gewalt sind mit zum Teil erheblichen gesundheitlichen, psychischen und psychosozialen Folgen verbunden. Eine optimale medizinische Versorgung der betroffenen Frauen durch die Erleichterung des Zugangs zu den Angeboten des Gesundheitswesens ist daher ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung.

Auch bezogen auf die Inanspruchnahme institutioneller Hilfen in und nach Gewaltsituationen kommt dem Gesundheitsbereich und hier insbesondere den Ärztinnen und Ärzten als Berufsgruppe eine wichtige Schlüsselrolle zu. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hatte daher die wissenschaftliche Begleitung eines Gesundheitsinterventionsprogramms im Bereich der Krankenhäuser gefördert. Die komplexe Bedeutung der Ärzteschaft zur Verbesserung der Situation gewaltbetroffener Frauen soll in einem neuen Projekt aufgegriffen werden, das den Bereich der niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte betrifft.

Zum Schutz von Frauen mit Behinderung und chronischen Krankheiten vor gewaltsamen Übergriffen wird das Bundesministerium für Gesundheit ein Projekt fördern. Ziel ist, die betroffenen Frauen zu stärken, die Ärzteschaft, das Pflegepersonal sowie Betreuungskräfte zu sensibilisieren und eine entsprechende Selbsthilfeorganisation als politische Interessenvertretung behinderter Frauen zu unterstützen.

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, das am 18. August 2006 in Kraft trat, löst durch einen umfassenden Schutz vor sexueller Belästigung am Arbeitsplatz das Beschäftigtenschutzgesetz ab. Die beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eingerichtete Antidiskriminierungsstelle unterstützt auf unabhängige Weise die von sexueller Belästigung Betroffenen bei der Durchsetzung ihrer Rechte.

Die im Kapitel Prävention aufgeführten Maßnahmen enthalten teilweise auch Elemente von Hilfsangeboten und

sind somit auch Maßnahmen des Hilfesystems zur Unterstützung und Beratung gewaltbetroffener Frauen.

2.4 Bundesweite Vernetzung im Hilfesystem

Die Bundesregierung hat mit dem Aktionsplan von 1999 die Entwicklung der bundesweiten Vernetzung von Hilfeeinrichtungen maßgeblich unterstützt. Diese Bildung von bundesweiten Netzwerken ist nicht nur für Informationsfluss und Lobbyarbeit entscheidend. Die Netzwerke dienen auch der Qualitätssicherung und weiteren Entwicklung von professionellen Standards in den Einrichtungen. Sie sind Sprachrohr für ihre Mitgliedsorganisationen, aber auch für die betroffenen Frauen selbst. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert daher die bundesweiten Vernetzungen der Frauenhäuser (Frauenhauskoordinierung e. V.), der Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe – Frauen gegen Gewalt e. V.) sowie der Fachberatungsstellen im Bereich der Bekämpfung des Frauenhandels und der Gewalt im Migrationsprozess (Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V.). Die ersten Förderungsphasen haben deutlich gemacht, dass sich die bundesweiten Vernetzungsstellen zu zentralen Partnerinnen für staatliche Einrichtungen auf den verschiedenen Ebenen entwickelt haben. Politik und Verwaltung profitieren von dem Fachverstand der Einrichtungen und erhalten so Einblick in die Realität der Betroffenen. Gleichzeitig können über die Vernetzungsstellen wichtige Informationen in das Hilfesystem gegeben werden.

Frauen mit Behinderung haben sich seit Beginn der 1990er Jahre in Netzwerken zusammengeschlossen. Daraus ist der eingetragene Verein „Weibernetz e. V. – Bundesnetzwerk von Frauen, Lesben und Mädchen mit Beeinträchtigung“ entstanden, der sich als Interessenvertretung behinderter Frauen auf Bundesebene etabliert hat. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert das Projekt „Politische Interessenvertretung behinderter Frauen“ des Weibernetzes e. V. Im „Europäischen Jahr der Chancengleichheit für alle“ 2007 hat der Verein europaweit zu einer europäischen Vernetzungstagung eingeladen, um ein europäisches Netzwerk behinderter Frauen zu gründen.

Durch Vernetzungstreffen der Unterstützungseinrichtungen im Bereich Gewalt gegen Frauen wird die Weiterentwicklung von Qualitätsstandards und professioneller Beratungs- und Unterstützungsarbeit durch den Bund gefördert.

2.5 Kooperationen zwischen staatlichen Institutionen und nichtstaatlichen Hilfsangeboten

Die wissenschaftliche Begleitung der Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt an Frauen hat bestätigt, wie wichtig die interinstitutionelle Zusammenarbeit der verschiedenen zuständigen Behörden sowie der Hilfestrukturen zur Lösung von solch komplexen gesamtgesellschaftlichen Fragen ist. Kooperationsbündnisse haben zu einer verbesserten Interventionspraxis geführt und den gesetzgeberischen Handlungsbedarf aufgezeigt, der u. a. in das Gewaltschutzgesetz, die Änderungen der Polizeigesetze und in Änderungen verschiedener Sozialgesetzbücher mündete. Die gegenseitige Qualifizierung, die durch die Zusammenarbeit erfolgt, verstärkt den verantwortungsbewussten Umgang mit den Betroffenen.

Wichtig ist, dass diese Kooperationen dauerhaft auf allen Ebenen (lokal, regional, Land und Bund) bestehen. Die eingeleiteten Prozesse bedürfen einer kontinuierlichen Steuerung und Anpassung an die durch sie selbst hervorgerufenen Veränderungen sowie an die Bedürfnisse der Betroffenen.

Auf Bundesebene werden die Bund-Länder-Arbeitsgruppen Häusliche Gewalt und Frauenhandel unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fortgeführt. In ihnen sind Bundes- und Landesministerien, das Bundeskriminalamt sowie Nichtregierungsstellen vertreten. Sie haben die Umsetzung des Aktionsplans I erfolgreich begleitet und werden auch an der Umsetzung des Aktionsplans II beteiligt sein.

Zu weiteren Aspekten der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und auch gegen Kinder wurden zwischenzeitlich ebenfalls Bund-Länder-Arbeitsgruppen eingerichtet.

Der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung unter der Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gehören Vertreterinnen und Vertreter des Bundes, der Länder, der Kommunen sowie Nichtregierungsorganisationen an. Sie steuert und koordiniert den Prozess der Umsetzung des gleichnamigen Aktionsplans und arbeitet kontinuierlich an der Weiterentwicklung von Maßnahmen und Projekten.

Eine Lenkungsgruppe und Arbeitskreise zum Nationalen Aktionsplan „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005 bis 2010“ unterstützen die Umsetzung, das Monitoring und die Evaluation dieses Aktionsplans. Der Nationale Aktionsplan umfasst nationale und internationale (inklusive entwicklungspolitische) Themenbereiche. In den Arbeitskreisen kooperieren staatliche Institutionen sowie national und international agierende Institutionen und Nichtregierungsorganisationen.

Auch in anderen Bereichen, wie z. B. der Entwicklungspolitik und der Krisenprävention, gibt es bereits bewährte Kooperationsformen des Bundes mit Nichtregierungsorganisationen. So werden im Bereich der zivilen Krisenprävention Nichtregierungsorganisationen über einen regelmäßig tagenden Beirat in die Arbeit der Bundesregierung einbezogen. Dem Schutz von Frauen vor sexualisierter Gewalt kommt in Konfliktsituationen besondere Bedeutung zu. Projekte in diesem Bereich beinhalten konkrete Schutzmaßnahmen und die Unterstützung der Opfer, Maßnahmen zur Eindämmung von Gewalt, die durch dortige gesellschaftliche Strukturen begünstigt wird, und Maßnahmen zur Prävention. Die Expertise von Nichtregierungsorganisationen wird bei der Gestaltung der Projekte und bei Fachtagungen umfassend einbezogen.

Beim Kampf gegen die in 30 Ländern Afrikas und einigen Ländern Asiens praktizierte traditionelle Praxis der weiblichen Genitalverstümmelung, die über die Arbeits- und Flüchtlingsmigration auch Deutschland erreicht, wirkt die staatliche deutsche Entwicklungszusammenarbeit seit dem Jahr 2000 mit den auf diesem Gebiet aktiven deutschen Nichtregierungsorganisationen im Netzwerk „Integra" zusammen. Die aus dieser Kooperation hervorgegangenen modellhaften Ansätze der staatlichen wie der nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit für die Überwindung der Genitalverstümmelung sind im Dezember 2006 bei der von der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung durchgeführten Konferenz „Genitalverstümmelung beenden: Erfahrungen aus Afrika und Europa – Perspektiven für Deutschland" mit einem breiten Fachpublikum von in Deutschland gegen die Genitalverstümmelung engagierten staatlichen und gesellschaftlichen Trägern diskutiert worden. Die zuständigen Bundesressorts sind in die Prüfung der bei der Berliner Konferenz erarbeiteten Handlungsempfehlungen eingetreten. Sie erörtern derzeit auf Initiative des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung die Frage, wie die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren in Deutschland über das bereits im Rahmen des Netzwerks „Integra" erreichte Maß hinaus verstetigt werden könnte. Ziel ist, einen nachhaltigen Durchbruch bei der Bekämpfung der Genitalverstümmelung unter den in Deutschland lebenden Migrantinnen zu erzielen.

Zu anderen wichtigen Aspekten der Gewaltbekämpfung, zu denen es bisher keine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Nichtregierungsorganisationen gibt, wird die Einrichtung entsprechender Kooperationsgremien zu prüfen sein.

Zu einer besonderen Form der Kooperation von verschiedenen Akteuren hat der Integrationsgipfel geführt, der in einen Nationalen Integrationsplan mündete. Im Juli 2006 fand auf Einladung der Bundeskanzlerin der Integrationsgipfel statt. Das Thema Integration wurde anschließend in verschiedenen Arbeitsgruppen behandelt, in denen Vertreterinnen und Vertreter des Bundes, der Länder, der Kommunen sowie Nichtregierungsorganisationen zusammenarbeiteten. Die Arbeitsgruppe „Lebenssituation von Frauen und Mädchen verbessern, Gleichberechtigung verwirklichen", die vom Bundesministerium der Justiz koordiniert wurde, beschäftigte sich mit Themenfeldern, die für die Integration von Migrantinnen von besonderer Bedeutung sind. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen wurden in dem Nationalen Integrationsplan zusammengeführt, der im Juli 2007 vorgestellt worden ist. Er enthält Selbstverpflichtungen des Bundes, der Länder, der Kommunen und der beteiligten Nichtregierungsorganisationen. Dazu gehören auch Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes vor Gewalt im häuslichen Umfeld und Zwangsverheiratung. Auch die Umsetzung des Nationalen Integrationsplans bedarf des Engagements unterschiedlicher Ebenen und Stellen.

2.6 Arbeit mit Tätern und Täterinnen

Die Adressierung von Tätern und Täterinnen ist gerade bei der frühzeitigen Intervention gegen Gewalt an Kindern und Frauen ein wichtiger Baustein.

Täterprogramme im Kontext von Interventionsprojekten gegen häusliche Gewalt sind in Deutschland ein relativ neues und innovatives Arbeitsfeld mit einer sehr dynamischen Entwicklung. Es handelt sich bei Täterarbeit um Maßnahmen, die gezielt und strukturiert Gewalthandlungen von Männern gegenüber ihren (Ex-)Partnerinnen bearbeiten. Die Einbindung von Täterarbeit in Kooperationsbündnisse gegen häusliche Gewalt nimmt kontinuierlich zu. Einige wenige Einrichtungen können mittlerweile auf mehrere Jahre Erfahrung mit dem Angebot von sozialen Trainingskursen im Kontext von Interventionsprojekten zurückblicken. Viele stehen aber damit erst am Anfang.

Die konzeptionelle Ausgestaltung variiert in den einzelnen Programmen. Die Teilnahme an Täterprogrammen aufgrund justizieller Weisung gewinnt an Bedeutung. Größte praktische Relevanz haben zurzeit Auflagen und Weisungen, die von Amts- oder Staatsanwaltschaften bei einer vorläufigen Einstellung des Verfahrens nach § 153a der Strafprozessordnung (StPO) erteilt werden. Vorgehensweise und Kriterien für die Erteilung gestalten die einzelnen Behörden individuell. Scheint ein Täter geeignet, wird ihm die Möglichkeit eingeräumt, an einem Täterprogramm teilzunehmen. Stimmt er zu und schließt das Programm ab, erfolgt in der Regel keine weitere Sanktion. Bricht er ab oder wird von der Teilnahme ausgeschlossen, soll gegen ihn Anklage erhoben werden. Die Teilnehmer, die über eine justizielle Weisung in die Programme gelangt sind, sind in der Regel Beschuldigte eines Ermittlungsverfahrens wegen Körperverletzung.

Die Forschungsergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung der Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt in Deutschland (WiBIG-Studie) bestätigen, dass Täterarbeit im Kontext von Interventionsprojekten eine sinnvolle Maßnahme für gewalttätige Männer ist. Knapp zwei Drittel der Männer, die ein Programm begannen, schlossen es auch ab. Täter, die aufgrund einer justiziellen Weisung oder Auflage an einem Täterprogramm teilnehmen, schließen dieses signifikant häufiger ab als Teilnehmer ohne einen justiziellen Hintergrund. Männer, die gegenüber ihren Partnerinnen gewalttätig geworden sind, melden sich nur selten aus eigener Motivation in Einrichtungen, die verhaltensändernde Maßnahmen für diese Zielgruppe anbieten. Oftmals ist gerade deshalb ein äußerer Druck nötig, ein Täterprogramm aufzunehmen.

Es gibt Anzeichen dafür, dass Täterprogramme bei Teilnehmern Verhaltensmodifikationen bewirken können, die zu einer Verringerung der Anwendung physischer Gewalt gegenüber ihren Partnerinnen führen. Dadurch ist Täterarbeit eine sinnvolle Ergänzung zu den anderen Maßnahmen und Angeboten gegen häusliche Gewalt, wenn die Arbeit spezifizierten Qualitätsstandards entspricht.

Der Bundesregierung ist es wichtig, dass qualifizierte Täterprogramme bundesweit angeboten werden und hiervon auch in allen geeigneten Fällen Gebrauch gemacht wird.

Seit kurzem gibt es eine Bundes-Arbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt (BAG TäHG), die derzeit bundesweite Qualitätsstandards für die Täterarbeit erarbeitet. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend unterstützt dieses Vorhaben und fördert die entsprechenden Vernetzungstreffen.

Im Kontakt mit der BAG TäHG lotet das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend weitere konkrete Projekte aus, darunter die Erarbeitung von Curricula der Täterarbeit zur Adressierung von Männern in ihrer Verantwortung als Väter sowie zur Arbeit mit Männern mit Migrationshintergrund.

Mittels Kofinanzierung fördert das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend spezielle EU-Projekte zur Arbeit mit Tätern und Täterinnen.

2.7 Qualifizierung und Sensibilisierung

Das Thema Gewalt gegen Frauen betrifft viele unterschiedliche Disziplinen und Fachbereiche. Mitarbeitende des Gesundheitssystems, der Polizei, der Justiz, des Frauenhilfesystems, der Jugendhilfe, der Ausländerbehörden, der Arbeitsvermittlung, der Sozialverwaltung, der allgemeinen Lebens-, Ehe- und Familienberatung, von Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen sind in ihren jeweiligen fachlichen Zuständigkeiten gefragt und müssen in konkreten Fällen zusammenarbeiten. Häufig fehlt es jedoch an Spezialwissen aus dem Gewaltbereich, an Erfahrungen im Umgang mit Gewaltbetroffenen und an Kooperationsstrukturen.

Ein qualifiziertes Vorgehen der verschiedenen Fachleute setzt voraus, dass es ein Bewusstsein über die Problematik Gewalt gegen Frauen sowie Einsicht in die Notwendigkeit koordinierten Vorgehens gibt. Entsprechende Fortbildungen sind daher ein Arbeitsschwerpunkt von Kooperations- und Interventionsprojekten. Insbesondere im Polizeibereich konnten durch kontinuierliche und spezielle Schulungen auf allen Ebenen sehr gute Ergebnisse für das professionelle Handeln erzielt werden. Neben differenzierten Informations- und Fortbildungsangeboten kommt obligatorischen Schulungen und der festen Verankerung des Themas Gewalt gegen Frauen in der Aus-, Fort- und Weiterbildung der unterschiedlichen Berufsgruppen ein großer Stellenwert zu. Wichtig ist, dass diese Maßnahmen nicht nur von einem kleinen Teil bereits am Thema Interessierter wahrgenommen werden. Es müssen nicht nur alle Berufsgruppen erreicht werden, die professionell mit Gewalt gegen Frauen zu tun haben, sondern innerhalb der jeweiligen Berufsgruppe auch möglichst viele Mitarbeitende. Die Teilnahme an entsprechenden Qualifizierungsmaßnahmen sollte daher in vielen Bereichen verpflichtend sein und zum Berufsalltag gehören.

Die Deutsche Richterakademie – eine von Bund und Ländern gemeinsam getragene, überregionale Fortbildungseinrichtung für Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte aus ganz Deutschland – bietet regelmäßig Fortbildungsveranstaltungen an, die sich mit dem Thema Gewalt gegen Frauen beschäftigen. Im Jahr 2007 sind die Tagungen „Gewalt in der Familie – familien- und strafrechtliche Aspekte, Stalking und Kindesmissbrauch“, „Internationaler Menschenhandel“, „Der Umgang mit Opfern sexueller Gewalt innerhalb des Strafverfahrens, insbesondere mit Kindern/Jugendlichen“ und „Fragen des Opferschutzes“ zu nennen, die unter anderem auch die Problematik der Gewalt in Familien aus anderen Kulturkreisen thematisieren. Darüber hinaus wird regelmäßig die Tagung „Recht, Gewalt und Aggression“ angeboten, bei der sich der Fokus auch auf jeweils aktuelle Erscheinungsformen der Gewalt – etwa in der Familie oder gegen Frauen – richtet.

Das Bundesministerium der Justiz wird sich auch künftig, insbesondere in der Programmkonferenz der Deutschen Richterakademie, weiter dafür einsetzen, dass Richterinnen und Richter zum Thema häusliche Gewalt, insbesondere zur Anwendung des Gewaltschutzgesetzes, qualifiziert und sensibilisiert werden.

Das Bundesministerium des Innern beabsichtigt, die Ergebnisse des Forschungsprojektes des Landeskriminalamtes Nordrhein-Westfalen „Evaluation von Maßnahmen zur Verhinderung von Gewalteskalationen in Paarbeziehungen“ im Rahmen einer Arbeitsgruppe auf die bundesweite und einheitliche Anwendung für den polizeilichen Bereich zu prüfen und weiterzuentwickeln.

Zum Thema Bekämpfung des Frauenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung hat die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel ein Arbeits- und Empfehlungspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Bereich Menschenhandel entwickelt sowie eine Broschüre zur Geltendmachung von Leistungsansprüchen nach dem Opferentschädigungsgesetz mit Flyer. Diese Papiere sollen für die Fachöffentlichkeit verfügbar gemacht und veröffentlicht werden.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird außerdem die Veröffentlichung des vom Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess geplanten Buches „Frauenhandel(n) in Deutschland“ fördern, das eine aktuelle Bestandsaufnahme zu den verschiedenen Aspekten der Bekämpfung des Frauenhandels in Deutschland für Fachleute aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen sowie die interessierte allgemeine Öffentlichkeit vorlegen wird.

Das Bundeskriminalamt wird in Kooperation mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend einen Leitfaden zum Umgang mit traumatisierten Opfern von Menschenhandel und Zwangsprostitution entwickeln. Dieser soll der Sensibilisierung und Spezialisierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Polizei, Justiz, Ausländer- und Sozialämtern speziell für das Erkennen und kompetente Umgehen mit traumatisierten Opferzeuginnen des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung dienen.

In ihrem Schulungsangebot „Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement“, das die Bundesagentur für Arbeit der-

zeit zur Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Arbeitsgemeinschaften konzipiert, ist auch ein verpflichtendes, voraussichtlich 18-stündiges Modul „Handlungsfeld Gender“ vorgesehen. Zu den Schulungsinhalten werden u. a. die Lebenssituation von gewaltbedrohten Frauen, die Möglichkeit der Unterbringung in einem Frauenhaus sowie die diesbezüglichen Rechts- und Finanzierungsfragen gehören.

Die Sensibilisierung und Qualifizierung des medizinischen Personals, vor allem im stationären Bereich, ist Ziel des S.I.G.N.A.L.-Interventionsprogramms gegen Gewalt an Frauen. Zentraler Baustein des Programms sind Fortbildungen für Ärzteschaft und Pflegekräfte. Um die bundesweite Verbreitung des Programms zu unterstützen, fördert das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend verschiedene Implementierungsmaßnahmen. Dazu gehören ein Handbuch zum S.I.G.N.A.L.-Programm, Materialien zur Projektimplementierung und das Fortbildungscurriculum für die ebenfalls mit Bundesförderung stattfindenden Train-The-Trainer-Seminare zur Ausbildung von Lehrkräften im Gesundheitswesen.

Das von der Bundesregierung geplante neue Projekt für den Bereich der niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte (s. S. 13) wird ebenfalls Bausteine für die Qualifizierung dieser wichtigen Berufsgruppe enthalten.

Das Bundesministerium für Gesundheit greift das Thema „Gesundheitliche Folgen von häuslicher Gewalt“ auf. Im Rahmen der Gesundheitsberichterstattung des Bundes wird das Robert Koch-Institut 2008 dazu ein Themenheft herausgeben. Für den Herbst 2007 bereiten das Bundesministerium für Gesundheit und die Bundesärztekammer eine gemeinsame Veranstaltung zum Thema „Gesundheitliche Folgen häuslicher Gewalt“ vor, die sich an Ärztinnen und Ärzte, medizinisches Personal und andere am Versorgungssystem Beteiligte wendet. Ziel ist, die Versorgung von gewaltbetroffenen Frauen zu verbessern und Beispiele guter Praxis im Versorgungssystem zu verbreiten. Die Ergebnisse der Expertise für das geplante Themenheft zu „Gesundheitlichen Folgen von häuslicher Gewalt“ sollen in dieser Veranstaltung vorgestellt werden.

Zum Thema Gewalt gegen Frauen mit Behinderungen wird das Bundesministerium für Gesundheit Maßnahmen entwickeln, mit denen das Thema aufgegriffen und Betroffene und die Öffentlichkeit sensibilisiert werden.

Frauen, die von Genitalverstümmelung betroffen sind, muss entsprechend ihrem Leidensdruck und Beschwerdebild durch Ärztinnen und Ärzte sozial, psychologisch und medizinisch kompetent geholfen werden. Dazu gehört auch die Beratung von Müttern im Hinblick auf die neugeborenen Töchter. Auf Anregung des Bundesministeriums für Gesundheit und Initiative der Bundesärztekammer wurden die „Empfehlungen zum Umgang mit Patientinnen nach weiblicher Genitalverstümmelung“ erarbeitet und veröffentlicht. Das Bundesministerium für Gesundheit veröffentlicht die Empfehlungen auf seiner Internetseite auch in englischer und französischer Sprache und verbreitet sie unter anderem über die Online-Datenbank „Frauengesundheit und Gesundheitsförderung“ der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA). Der Vorstand der Bundesärztekammer hat außerdem die Erarbeitung eines Curriculums für die Fortbildung von Ärztinnen und Ärzten zur weiblichen Genitalverstümmelung beschlossen.

Die Zuständigkeit für die Fort- und Weiterbildung von Ärztinnen und Ärzten liegt bei den Ländern. Nach dem Grundgesetz ist der Bund für die Regelung der Erstausbildung zuständig und schafft hier die Rahmenbedingungen.

Die von der Bundesregierung unterstützten Träger der familienbezogenen Beratung, also insbesondere der Ehe-, Familien- und Lebensberatung, der Beratung für Eltern, Kinder und Jugendliche sowie der Schwangeren- und Schwangerschaftskonfliktberatung, werden im Rahmen ihrer Fort- und Weiterbildungen die Beraterinnen und Berater noch intensiver für das Thema Gewalt gegen Frauen sensibilisieren.

In der Stundentafel der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung zum Altenpflegegesetz des Bundes wird vorgeschrieben, dass das Themenfeld „Gewalt in der Pflege“, von dem Frauen als Pflegende und zu Pflegende mehrheitlich betroffen sind, Bestandteil des theoretischen und praktischen Unterrichts ist. Das Lernfeld umfasst insbesondere folgende Einzelaspekte: Definitionen und Formen der Gewalt in der Altenpflege, Erklärungsansätze, Darstellung von Gewalt fördernden und Gewalt hindernden Faktoren, Darstellung von Gewaltformen gegen alte Menschen, z. B. in der Familie bzw. in Pflegeeinrichtungen, Hilfen gegen Gewaltanwendung und Ansatzpunkte zur Gewaltverminderung. Es soll zudem vermittelt werden, dass Spannungen in den Pflegebeziehungen auch durch Aggression, Gewalt und sexuelle Belästigung von Pflegebedürftigen gegenüber den Pflegenden entstehen können; ein geeigneter Umgang und Lösungsmöglichkeiten sollen erlernt werden.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend plant eine Aktualisierung der von ihm geförderten umfassenden Fortbildungsmaterialien für allgemeine und spezielle Beratungsstellen zum Thema Gewalt gegen Frauen.

Zusammen mit den bundesweiten Vernetzungsstellen wird das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend weitere Maßnahmen zur Sensibilisierung der allgemeinen Öffentlichkeit durchführen. Konkret geprüft werden ein Medienpaket zur Arbeit der Frauenhäuser sowie eine Broschüre für Angehörige und Bekannte betroffener Frauen.

Zum Thema Verhaltenskodex im Einsatz der Bundeswehr werden zur Vorbeugung und Aufklärung durch die Bundeswehr folgende Maßnahmen durchgeführt. Im Rahmen der Ausbildung von Soldatinnen und Soldaten und insbesondere von Vorgesetzten, aber auch bei der Einsatzvorbereitung werden Menschenrechtsfragen umfassend behandelt, darunter auch die Themen „Kriminalität und Verbreitung der Prostitution“. Die einsatzvorbereitende Ausbildung für Konfliktverhütung und Krisenbewältigung ist wesentlicher Bestandteil der Ausbildung aller Soldatinnen und Soldaten. Das Problemfeld Menschen-

handel wird in der nationalen Vorgesetztenausbildung im Rahmen der Einsatzvorbereitung thematisiert. Die militärischen Vorgesetzten sind gehalten, ihre unterstellten Soldatinnen und Soldaten über relevante Inhalte zu informieren, und verpflichtet, die Umsetzung und Einhaltung geltender Bestimmungen und Regeln zu kontrollieren.

Die Bundesministerien für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie der Justiz geben im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit über das Gewaltschutzgesetz die Broschüre „Mehr Schutz vor Gewalt“ heraus, die durch Aufklärung zum Opferschutz beiträgt.

Darüber hinaus werden weiterhin bundesweite Fachtagungen und Konferenzen gefördert.

Auch Projekte, die sich an die allgemeine Öffentlichkeit richten, sind wichtige Maßnahmen zur Qualifizierung und Sensibilisierung über Fachkreise hinaus. So unterstützt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die bundesweite Öffentlichkeitskampagne des Bundesverbandes der Frauenberatungsstellen und Notrufe „Standpunkte 2007 – für das gewaltfreie Leben von Frauen“ sowie der Katholischen Frauengemeinschaft Deutschlands „Häusliche Gewalt ist kein Schicksal“.

Die im Kapitel Prävention aufgeführten Maßnahmen enthalten teilweise auch Fort- und Weiterbildungsaspekte und sind somit auch Maßnahmen der Qualifizierung.

2.8 Forschung

Forschungen zum Thema Gewalt gegen Frauen sind unverzichtbar, um Wissenslücken über Ausmaß, Formen, Ursachen, Hintergründe und Folgen von Gewalt zu schließen und eine empirisch abgesicherte wissenschaftliche Grundlage für die Entwicklung von effektiven und realitätsgerechten Maßnahmen zur Unterstützung der Betroffenen und zur Inverantwortungnahme von Gewalttätern zu erhalten.

Die Repräsentativuntersuchung „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ enthält wichtige Datensätze, Auswertungen und damit auch Erkenntnisse zum Bereich Gewalt gegen Frauen, die genutzt werden sollen, um zielgenaue konkrete Maßnahmen zur weiteren Verbesserung der Situationen betroffener Frauen zu entwickeln. Bis jetzt sind nicht alle Datensätze der Repräsentativuntersuchung ausgewertet. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend plant daher verschiedene sekundäranalytische Auswertungen, so z. B. zu den Schweregraden von häuslicher Gewalt, zu Risiko- und protektiven Faktoren, zum Hilfebedarf Betroffener und zu den gesundheitlichen Auswirkungen. Die geplanten Auswertungen umfassen auch eine vergleichende Analyse zur gesundheitlichen Situation von Migrantinnen und Nicht-Migrantinnen in Deutschland und beinhalten die Untersuchung möglicher Zusammenhänge zwischen Gesundheitsbeschwerden, Migrationshintergrund, psychosozialer Situation und Gewaltbetroffenheit im inner- und außerhäuslichen Bereich.

Zu Gewalt gegen Frauen mit Behinderungen gibt es für Deutschland keine verlässlichen, repräsentativen Daten und keine wissenschaftliche Untersuchung. Gewalttätige Übergriffe in Einrichtungen für Menschen mit Behinderung wurden und werden darüber hinaus selten zur Anzeige gebracht. Daher plant das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die Vergabe einer wissenschaftlichen Untersuchung zu Gewalt gegen behinderte Frauen.

Das Thema Zwangsverheiratung ist in der öffentlichen und parlamentarischen Debatte sehr präsent, seit es von Frauenrechtsorganisationen auf die Tagesordnung gesetzt wurde. Zwangsverheiratung stellt eine schwere Menschenrechtsverletzung dar, die geahndet werden muss. Abzugrenzen ist sie von der arrangierten Ehe nach traditionellem Muster. Zu der Thematik existieren keine verlässlichen qualitativen und quantitativen Analysen (s. S. 2). Um die Datenlage und die wissenschaftliche Aufarbeitung des Themas zu verbessern, gibt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eine Studie zur Evaluierung der Praxisarbeit im Bereich Zwangsverheiratung in Auftrag. Zudem wird in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte ein Reader zum Thema, auch mit Zwischenergebnissen aus der Praxisevaluation, entstehen. Die Beiträge sollen insbesondere Phänomene und Ursachen der Zwangsverheiratung, Aspekte der Genderdimension, rechtliche Rahmenbedingungen und Präventions- und Interventionsmöglichkeiten enthalten.

Fragen zu sexueller Gewalt bei Jugendlichen beinhaltet die im Auftrag der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung durchgeführte repräsentative Befragung zur Jugendsexualität. Befragt werden Mädchen und Jungen im Alter zwischen 14 und 17 Jahren sowie deren Eltern. Die Jugendsexualitätsstudie wird wiederholt durchgeführt und auch weiterhin Fragen zum Thema Gewalt umfassen.

Daten über Kriminalitäts- und Gewalterfahrungen älterer Menschen gibt es bislang nur wenige. Mit der Studie „Kriminalität und Gewalt im Leben älterer Menschen“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend soll dieses Feld erhellt und dabei eine detaillierte Betrachtung der jeweiligen Betroffenheit von Frauen und Männern vorgenommen werden. Untersuchungsgegenstand ist das alltägliche Lebensumfeld von Seniorinnen und Senioren sowie die Frage nach der Opferwerdung innerhalb enger bzw. für die betroffene Person bedeutsamer sozialer Beziehungen. Bei dieser Untersuchung sollen auch Lebensbereiche in den Blick genommen werden, deren Bedeutung bei früheren Erhebungen zu wenig beachtet wurde; dies gilt insbesondere für den zunehmend wichtigen Bereich der häuslichen Pflege alter Menschen. Ein Zwischenbericht der Studie liegt vor.

Hilfe- und Pflegebedürftigkeit aufgrund hohen Alters betrifft überwiegend Frauen. Angesichts eines steigenden Anteils von älteren Menschen mit Demenz und gleichzeitiger Abnahme familiärer Betreuungsmöglichkeiten kommt dem Hilfesystem wachsende Bedeutung zu. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert deshalb eine Längsschnittstudie zur Belas-

tung pflegender Angehöriger von demenziell Erkrankten (LEANDER). Ziel der LEANDER-Studie ist die Qualitätssicherung in der Unterstützung und Begleitung pflegender Angehöriger. Im Ergebnis soll ein Handbuch entstehen, das die Erfahrungen der Praktikerinnen und Praktiker im Sinne eines Leitfadens für Pflegepersonen allgemein verfügbar macht.

Auch bei demenziell Erkrankten handelt es sich überwiegend um Frauen. Bei der Behandlung von Unruhe, Sturzgefährdung und Verhaltensstörungen Demenzkranker gehören freiheitsbeschränkende Maßnahmen zu den umstrittensten Interventionen. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat daher das Modellprojekt „Reduktion von körpernaher Fixierung bei demenzkranken Heimbewohnern“ (ReDuFix) gefördert. An den Modellstandorten konnte eine signifikante Reduktion der fixierten Personen und eine Verringerung der Fixierungszeiten erreicht werden. Unfälle und Verletzungen nahmen während der Projektdauer hingegen nicht zu. Auch ein Anstieg der Einnahme von Psychopharmaka wurde vermieden. Da das Projekt in der Fachöffentlichkeit außerordentlich großes Interesse findet, sind die Ergebnisse in einem Handbuch veröffentlicht worden. In Kooperation mit den Ländern werden diese nunmehr bundesweit umgesetzt.

Alle Forschungsergebnisse werden veröffentlicht und sind wichtige Grundlagen und Materialien für Schulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen.

2.9 Europäische und sonstige internationale Zusammenarbeit

Die Themen Gewalt gegen Frauen, Menschenrechtsverletzungen an Frauen und Diskriminierungen von Frauen haben in den letzten Jahren eine große Bedeutung im internationalen Kontext erlangt. Es sind Institutionen, Gremien, Sonderberichterstatterinnen geschaffen worden, es wurden und werden Berichte erstellt, vergleichende Untersuchungen durchgeführt, internationale Kongresse und Fachsymposien auf allen Ebenen veranstaltet.

Deutschland spielt bei dieser internationalen Zusammenarbeit eine wichtige Rolle und ist mit seinen Maßnahmen, zu denen auch der Aktionsplan gehört, vielfach Vorreiter.

a) Europäische Union

Die Europäische Union (EU) befasst sich seit einigen Jahren umfassend mit dem Bereich Gewalt gegen Frauen. Aktuell ist das Ziel der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen auch Bestandteil des „Fahrplans für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006 bis 2010“ der EU-Kommission. Einer seiner sechs Schwerpunkte für zukünftige europäische Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern ist die Beseitigung aller Formen geschlechterbezogener Gewalt. Eine zentrale Maßnahme wird die Entwicklung einer umfassenden und kohärenten EU-Strategie zur Messung von Kriminalität und Strafverfolgung sein. Bis 2008 soll es einen gemeinsamen EU-Rahmen für Indikatoren und Datenerhebungen im Bereich Gewalt gegen Frauen sowie gemeinsame Indikatoren für häusliche Gewalt geben.

Von besonderer Bedeutung innerhalb der EU ist die Bekämpfung des Menschenhandels im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit. Dazu ist der Rahmenbeschluss des Rates der Europäischen Union vom 19. Juli 2002 zu erwähnen, der durch das 37. Strafrechtsänderungsgesetz vom 11. Februar 2005 in deutsches Recht umgesetzt worden ist. Dadurch wurden die bisher geltenden Straftatbestände zum Menschenhandel neu gefasst und insbesondere um den Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft erweitert. Wichtig für die Betroffenen ist die EU-Richtlinie 81/2004 vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren (vgl. S. 36). Am 2. Dezember 2005 wurde vom Rat der Europäischen Union der EU-Aktionsplan über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels verabschiedet, der sowohl von der Europäischen Kommission als auch von den Mitgliedstaaten umgesetzt wird. Die im Rahmen des „Fahrplans für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006 bis 2010“ der EU-Kommission zu entwickelnde EU-Strategie zur Messung von Kriminalität und Strafverfolgung sieht auch die Ausarbeitung von Leitlinien zur Messung des Menschenhandels vor.

Das Bundeskriminalamt führt in Hauptherkunftsstaaten von Opfern und Tätern des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung Speziallehrgänge für polizeiliche Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter unter regelmäßiger Beteiligung von Mitarbeiterinnen von Fachberatungsstellen durch. Diese Ausbildungsmaßnahmen wurden bereits in Russland, Litauen, Lettland, Weißrussland und Rumänien abgehalten und werden auch in Zukunft weitergeführt.

Die EU hat ihr Engagement zur Bekämpfung der sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz verstärkt. Diese sexuelle Belästigung gilt jetzt als Benachteiligung im Sinne der europäischen Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung; rechtliche Maßnahmen wurden entsprechend in Deutschland im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz umgesetzt. Die durch das gleiche Gesetz eingerichtete Antidiskriminierungsstelle des Bundes unterstützt damit auch Frauen, die sich gegen sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz wehren wollen.

Das Thema Gewalt gegen Frauen und gewaltbedingte Verletzungen fließt auch in die Unfallprävention ein. Auf EU-Ebene wurden im Mai 2007 Empfehlungen zur Prävention von Unfällen und zur Förderung der Sicherheit verabschiedet. Diese Empfehlungen umfassen thematisch die Prävention von Unfällen und Verletzungen aller Art. Dies schließt auch durch Gewalt bedingte Verletzungen ein. Kernpunkt der Empfehlungen ist die Entwicklung repräsentativer Instrumente zur Überwachung und Meldung von Verletzungen. Damit sollen die Datenlage über Verletzungsrisiken und die Wirkung von Präventionsmaß-

nahmen in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene verbessert werden.

Die EU-Kommission verfolgt ihre Ziele nicht nur durch gesetzgeberische Maßnahmen, sondern auch durch verschiedene Programme, über die sie Projekte finanziell fördert. Für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen ist insbesondere das Daphne-Programm einschlägig, das Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen sowie zum Schutz von Opfern und gefährdeten Gruppen finanziert. Derzeit läuft das Programm „Daphne III" für einen Förderzeitraum von 2007 bis 2013. Die Bundesregierung stellt die Kofinanzierung für geeignete deutsche Projektanträge sicher.

Das Jahr 2007 wurde zum „Europäischen Jahr der Chancengleichheit für alle" erklärt. Während des gesamten Jahres werden auf europäischer Ebene und in den Mitgliedstaaten Aktionen durchgeführt, die sich gegen Diskriminierungen wenden, denen bestimmte Menschen aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft, ihrer Religion oder Weltanschauung, ihres Alters, ihres Geschlechts, ihrer sexuellen Ausrichtung oder einer Behinderung ausgesetzt sind.

Unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft wurde im Mai 2007 die Ratsschlussfolgerung „Gleichstellung und Teilhabe – die Rolle der Frauen in der Entwicklungszusammenarbeit" beschlossen. Zentral sind hierbei feste Vorgaben für die Kommission und die Mitgliedstaaten zu Gender Mainstreaming und der Förderung von Frauen in der Entwicklungszusammenarbeit. Der Rat unterstreicht darin, wie wichtig das gemeinsame Vorgehen gegen geschlechtsspezifische Gewalt ist. Die Mitgliedstaaten und die Kommission sind aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um Frauen, die besonderer Bedrohung ausgesetzt sind, zu unterstützen.

b) Europarat

Der Europarat befasst sich im Menschenrechtskontext seit langem mit der Gesamtproblematik von Gewalt gegen Frauen. Am 27. November 2006 startete er eine große Kampagne zur Bekämpfung von Gewalt an Frauen einschließlich häuslicher Gewalt. Zu den Zielen der Kampagne gehört insbesondere, die Mitgliedstaaten zu konkreten Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen zu verpflichten und entsprechende Aktionspläne aufzulegen. Die Bundesregierung beteiligt sich aktiv an dieser Kampagne des Europarates.

Der Menschenrechtsbeauftragte des Europarates hat ebenfalls das Thema Gewalt gegen Frauen zu einem seiner Schwerpunkte gemacht und ist hierzu im Dialog mit der Bundesregierung, einzelnen Bundesländern und deutschen Nichtregierungsorganisationen.

Die Bekämpfung des Menschenhandels ist auch im Europarat ein prioritäres Thema. Dies ist vor allem angesichts seiner Mitgliederstruktur von Bedeutung, zu denen Herkunfts-, Transit- wie auch Zielländer des Menschenhandels gehören. Die Bundesregierung hat daher die Erarbeitung der Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels aktiv unterstützt und sich sehr dafür eingesetzt, dass der Opferschutz in ihr eine angemessene Rolle spielt. Derzeit bereitet die Bundesregierung die Ratifizierung vor und wird sich auch für ihre Umsetzung engagieren. Dazu gehört, dass sich das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend aktiv in den Regionalkonferenzen des Europarates zur Bekanntmachung der Konvention einbringt.

c) Sonstige europäische Kooperationen

Die Bekämpfung des Menschenhandels beschäftigt auch andere europäische Zusammenschlüsse, weil sich die jeweiligen Länder unmittelbar mit diesem grenzüberschreitenden Delikt konfrontiert sehen. Dazu gehören vor allem der Ostseerat sowie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Zum Teil wurden dort spezielle Arbeitsgruppen zur Bekämpfung des Menschenhandels eingerichtet bzw. entsprechende Programme aufgelegt. Die Bundesregierung bringt sich in diesen Arbeitszusammenhängen aktiv ein und hat mit ihren strukturellen Maßnahmen, z. B. der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel, dem Kooperationskonzept für Polizei und Fachberatungsstellen, dem BKA-Lagebild Menschenhandel, Maßstäbe setzen können.

Im November 2006 wurde von den Staaten der Euromediterranen Partnerschaft (EUROMED), einer Partnerschaft der Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit zehn weiteren Mittelmeer-Anrainerstaaten, ein Fünf-Jahres-Aktionsrahmen „zur Stärkung der Rolle der Frauen in der Gesellschaft" angenommen. Er verpflichtet die Staaten der Partnerschaft unter anderem, auf die Ergreifung von Maßnahmen in der Region zur Bekämpfung aller Arten von Gewalt gegen Frauen hinzuwirken und sicherzustellen, dass entsprechende Politiken, Gesetzgebung und Infrastruktur etabliert werden. Die Umsetzung des Aktionsrahmens soll einmal jährlich von einer hochrangigen Runde von Expertinnen und Experten aus den Partnerschaftsstaaten überprüft werden. Eine Ministerkonferenz zur Überprüfung der Fortschritte ist für 2009 geplant. Die Bundesregierung wird aktiv zur Implementierung des Aktionsrahmens beitragen.

d) Vereinte Nationen

Die Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen an Frauen, darunter die Gewalt gegen Frauen, ist ein wichtiges Thema der Vereinten Nationen (VN) praktisch seit ihrer Gründung. Eine Vielzahl von Konventionen, Erklärungen und sonstigen Instrumenten, insbesondere auch zur Bekämpfung des Menschenhandels, ist in den letzten Jahrzehnten beschlossen worden. Der Menschenrechtsrat wie auch die Frauenrechtskommission befassen sich nahezu ständig mit diesem Themenkomplex; auch spezielle Sonderberichterstatterinnen zu Gewalt gegen Frauen sowie zur Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, wurden in 2003 und 2004 berufen. Schwerpunktthemen der Frauenrechtskommission 2007 waren die Beseitigung von Diskriminierung und Gewalt gegen Mädchen und Frauen; hierbei wurden verschiedene Formen der Gewalt, insbesondere Zwangs-

verheiratung, häusliche Gewalt, sexualisierte Gewalt sowie Kinder- und Frauenhandel behandelt. Erstmalig wurde von der Frauenrechtskommission eine Resolution zu weiblicher Genitalverstümmelung angenommen.

Zentrales Rechtsinstrument aus den letzten Jahren ist das Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000. In diesem Protokoll wurde die bisherige Definition des Menschenhandels, die sich auf den Handel in die sexuelle Ausbeutung beschränkte, auf die Arbeitsausbeutung erweitert. Die Konvention mit ihren Zusatzprotokollen wurde durch Gesetz vom 1. September 2005 für Deutschland ratifiziert und trat nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunden für Deutschland am 14. Juli 2006 in Kraft.

Die Bundesregierung ist als Mitglied des Büros der Vertragsstaatenkonferenz an der Überprüfung der Umsetzung der Konvention und ihrer Zusatzprotokolle beteiligt.

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW: Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women) ist das zentrale internationale Menschenrechtsinstrument zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen. Es enthält Standards zur Bekämpfung der Diskriminierung von Frauen in den Bereichen Politik, Bildung, Soziales, Kultur und Gesetzgebung. Auf der Grundlage von Staatenberichten und anderen Erkenntnisquellen überwacht der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW-Ausschuss) die Einhaltung der Konvention und spricht den Staaten Empfehlungen zur weiteren Umsetzung der Konvention aus. Die Mitgliedstaaten sollen in ihren Länderberichten den Stand der Gesetzgebung im Bereich Schutz von Frauen vor jeglicher Art von Gewalt, einschließlich häuslicher Gewalt, darlegen und über Maßnahmen zur Beseitigung jeglicher Art von Gewalt gegen Frauen und über Aktionen zum Opferschutz berichten. Die Bundesregierung kommt mit der Erstellung ihrer periodischen Staatenberichte dieser Aufforderung nach; 2007 wird der sechste Staatenbericht vorgelegt. Die Bundesregierung wird ferner dafür Sorge tragen, dass in ihren entsprechenden Gesetzesentwürfen auch auf die Frauenrechtskonvention Bezug genommen wird.

Das CEDAW-Fakultativprotokoll, das am 22. Dezember 2000 völkerrechtlich in Kraft getreten und von Deutschland ratifiziert worden ist, leistet einen bedeutsamen Beitrag zum Schutz der Menschenrechte von Frauen. Es eröffnet Frauen und Frauenrechtsorganisationen die Möglichkeit, sich bei angenommenen Verstößen gegen die Bestimmungen des VN-Frauenrechtsübereinkommens nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges mit einer Beschwerde an den CEDAW-Ausschuss zu wenden. Außerdem kann der VN-Ausschuss selbst Untersuchungen einleiten, wenn er Anhaltspunkte dafür hat, dass ein Vertragsstaat schwerwiegend oder systematisch Menschenrechte von Frauen verletzt. Mit der Ratifizierung des Fakultativprotokolls hat Deutschland unterstrichen, dass es das mit diesem Übereinkommen verbundene Ziel eines verbesserten Schutzes der Menschenrechte von Frauen mit Nachdruck verfolgt; die Bundesregierung wird durch geeignete Maßnahmen den Bekanntheitsgrad des Fakultativprotokolls weiter erhöhen.

Die Pekinger Aktionsplattform, die bei der vierten Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 verabschiedet wurde, stellt einen historischen Meilenstein in der Formulierung und Umsetzung von Frauenrechten weltweit dar. Sie rückt zwölf Aufgabenfelder in den Blickpunkt, darunter das Thema „Gewalt gegen Frauen“, deren Umsetzung von den Vereinten Nationen regelmäßig überprüft wird. Deutschland hat die Beschlüsse der vierten Weltfrauenkonferenz und seiner Folgekonferenzen weitgehend national umgesetzt. Der politische Schwerpunkt wurde unter anderem auf Gewaltprävention gelegt, entsprechende Maßnahmen wurden ausgebaut. Die Bundesregierung wird sich weiterhin für die Umsetzung der Pekinger Aktionsplattform einsetzen und sich an dem Weiterentwicklungsprozess beteiligen.

Die Resolution 1325 „Frauen, Frieden und Sicherheit“ des VN-Sicherheitsrates aus dem Jahr 2000 fordert eine stärkere Beteiligung und Berücksichtigung von Frauen an Friedensprozessen, einen besonderen Schutz von Frauen in Krisenzeiten und bewaffneten Konflikten vor Gewalt und eine gleichberechtigte Beteiligung innerhalb der Vereinten Nationen. Deutschland ist Mitglied der Freundesgruppe der Resolution 1325 und setzt sich für die Umsetzung der Resolution und die Beachtung des Themas im VN-Rahmen, aber auch in anderen Gremien, ein. So beteiligt sich Deutschland mit nationalen Stellungnahmen an der jährlichen offenen Sicherheitsratssitzung zur Umsetzung der Resolution. Die Bundesregierung steht im Dialog mit der deutschen Zivilgesellschaft sowohl zur Umsetzung der Resolution 1325 als auch zu den weiteren Aspekten der Beteiligung von Frauen an der Krisenprävention.

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat sich dem Thema Gewalt und Gesundheit mit verschiedenen Aktivitäten angenommen. Der im Oktober 2002 herausgegebene erste Welt-Bericht zu Gewalt und Gesundheit (World report on violence and health) verdeutlicht, dass Ursachen und Folgen von Gewalt für das Aufgabengebiet des Gesundheitswesens von großer Bedeutung sind. Die Umsetzung der Handlungsempfehlungen des Berichts ist Gegenstand weiterer Veröffentlichungen der WHO. 2004 wurde ein Bericht zu den gesellschaftlichen Kosten von Gewalt zwischen Personen und zum ökonomischen Nutzen von Anti-Gewalt-Programmen erstellt. 2005 wurde eine weltweite Studie über Gesundheit von Frauen und häusliche Gewalt gegen Frauen veröffentlicht.

Diese Publikationen haben zur Entwicklung nationaler Schwerpunktaufgaben und Projekte beigetragen. Der gegenseitige Erfahrungsaustausch mit verantwortlichen Entscheidungsträgern im Gesundheitswesen zum Thema gesundheitlicher Folgen von Gewalt gegen Frauen wird weiterentwickelt.

Im Dezember 2006 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Menschenrechtskonvention zum Schutz der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderung angenommen. Die neue Konvention legt erstmals in einem universellen und rechtsverbindlichen Dokument die Rechte von weltweit 600 Millionen Menschen mit Behinderung fest. Deutschland hat sich bei den Verhandlungen vor allem für den besonderen Schutz von Frauen als Opfer von Mehrfachdiskriminierungen eingesetzt. Behinderte Frauen sind neben Belästigungen und Diskriminierungen vielfach auch gewalttätigen Übergriffen ausgesetzt. In der Behindertenkonvention wird ausdrücklich anerkannt, dass behinderte Frauen und Mädchen vor mehrfacher Diskriminierung, Ausbeutung und Gewalt geschützt werden sollen. Um sicherzustellen, dass sie in den uneingeschränkten und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten kommen, sind geschlechtersensible Maßnahmen erforderlich. Deutschland hat die Konvention am 30. März 2007 gezeichnet und bereitet die Ratifizierung vor.

2.10 Unterstützungsmaßnahmen für Frauen im Ausland

Deutschland engagiert sich im internationalen Bereich auch für den Schutz betroffener Frauen in den Herkunfts- und Partnerländern. Dabei fördert die Bundesregierung die Verwirklichung der Menschenrechte für Frauen durch ihre Außen- und Entwicklungspolitik in vielfältiger Weise. Hauptakteure sind hierbei das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Die deutschen Auslandsvertretungen beziehen das Thema Gewalt gegen Frauen, insbesondere auch weibliche Genitalverstümmelung, durchgängig in die Berichterstattung über die menschenrechtspolitische Lage vor Ort ein. Dabei fördern die Auslandsvertretungen in zahlreichen Ländern Projekte zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, beispielsweise in Äthiopien, Burkina Faso, Ghana, Guinea, Jemen, Kenia, Mali, Niger, Tansania, Sudan und Togo. Bei diesen Maßnahmen, die fast ausschließlich von lokalen Nichtregierungsorganisationen durchgeführt werden, handelte es sich um Aufklärungskampagnen durch Publikationen, Medien und Workshops, die in den betroffenen Ländern über die Verletzung der Menschenrechte und Menschenwürde der Frauen hinweisen. Im Rahmen des Gästeprogramms der Bundesregierung fördert das Auswärtige Amt Reisen von international hochrangigen ausländischen Delegationen nach Deutschland zum Thema „Die Rolle der Frau in der Gesellschaft“, in denen die Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen eine zentrale Rolle spielen.

Gemeinsam mit Mittlerorganisationen, Nichtregierungsorganisationen oder im multilateralen Kontext fördert das Auswärtige Amt lokale Projekte zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen, insbesondere zur Schaffung von Schutzmechanismen und Einrichtungen, beispielsweise in Jordanien oder Ägypten.

So wurde 2006 auch ein türkisches Projekt gegen Früh- und Zwangsverheiratung durch das deutsche Auswärtige Amt und die Deutsche Botschaft in Ankara unterstützt und von Teams der Frauenorganisation „Flying Broom/ Uçan Süpürge“ realisiert. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat sich an dem Projekt beteiligt. Durch Flying Broom und andere Frauenorganisationen konnten viele türkische Frauen und Mädchen erstmals Informationen über ihre Rechte erhalten. Weitere Kooperationen mit Nichtregierungsorganisationen in den Herkunftsländern sollen folgen.

In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit stehen Maßnahmen, die Gewalt gegen Frauen bekämpfen, ganz oben auf der Agenda. So fördert das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung z. B. in Pakistan das „Women Protection Project“ mit dem Ziel, dass staatliche wie nichtstaatliche Organisationen die Maßnahmen zur Umsetzung des dortigen Aktionsplanes gegen geschlechtsspezifische Gewalt anwenden und verbessern. Neben Präventionsmaßnahmen sieht der Plan den Aufbau eines funktionierenden Unterstützungssystems für Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt vor. In Kambodscha unterstützt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung relevante Regierungsstellen und Nichtregierungsorganisationen in der Umsetzung des dortigen Gewaltschutzgesetzes.

In Bangladesch wird die Anwendung von Gesetzen zur Unterstützung von Frauen und Mädchen gefördert. Ein weiterer Schwerpunkt des Vorhabens ist die Beratung und Stärkung des Frauen- und Familienministeriums bei der Verankerung frauenrelevanter Rechtsfragen.

Frauen und Mädchen sollen auch in Bezug auf ihre sexuellen und reproduktiven Rechte vor Gewalt geschützt werden. Die Förderung entsprechender Vorhaben durch die Bundesregierung erfolgt sowohl auf bilateraler als auch auf multilateraler Ebene z. B. durch die Zusammenarbeit mit WHO und der Weltbank.

In Krisen- und Konfliktsituationen sind Frauen und Kinder von Gewalt gegen die Zivilbevölkerung in besonderer Weise betroffen. Die Integration geschlechterspezifischer Perspektiven und Maßnahmen ist daher – auch in Umsetzung der VN-Resolution 1325 – von zentraler Bedeutung für den Erfolg von Krisenprävention und Konfliktbearbeitung.

So bezieht die Bundesregierung die speziellen Bedürfnisse von Frauen in humanitären Notlagen systematisch in humanitäre Hilfsmaßnahmen ein. Bereits auf der Stufe der Projektanträge sind die Nichtregierungsorganisationen verpflichtet, detailliert über die Zielgruppe der humanitären Maßnahme sowie über die Berücksichtigung geschlechterspezifischer Bedürfnisse bei der Bereitstellung von Hilfsgütern zu berichten. In die Ausbildung von Personal für VN-Missionen werden seit Anfang 2006 geschlechterspezifische Maßnahmen integriert. Auch die Bundeswehr leistet einen wichtigen Beitrag, indem für militärisches Personal in den Vorbereitungslehrgängen für die Beteiligung an VN-Einsätzen Unterrichtseinheiten zu „Sexual Exploitation and Abuse“ stattfinden. Im April 2007 hat die deutsche EU-Präsidentschaft gemeinsam mit

dem ungarischen Verteidigungsministerium eine erste EU-interne Schulung zur Frage von Gender-Aspekten in Missionen im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) durchgeführt. Die EU-Checkliste zur Umsetzung der Resolution 1325 ist während der deutschen Präsidentschaft in den Planungsdokumenten für künftige zivile ESVP-Missionen umgesetzt und in die „Lessons Learned“ aus den Missionen einbezogen worden.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung unterstützt auf vielen Ebenen die Umsetzung der VN-Resolution 1325. Instrumente sind dabei vor allem die Technische Zusammenarbeit und der Zivile Friedensdienst (ZFD). So werden z. B. Projekte und Programme zum Gender Mainstreaming in Konflikt- und Post-Konflikt-Ländern umgesetzt, Frauengruppen und -netzwerke gestärkt, die sich für Friedensentwicklung und gewaltfreie Konfliktlösung einsetzen, und Projekte zur Traumabearbeitung unterstützt. Der Einsatz von Gender-Beraterinnen und Menschenrechtsbeobachterinnen bei Friedensmissionen wird unterstützt. Konsultationen mit Frauengruppen auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene sollen zu einem festen Bestandteil der Missionen und die Gender-Perspektive systematisch in alle „Needs Assessments“ der VN-Organisationen integriert werden.

Das vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderte Pilotprojekt „Mobile Friedensakademie OMNIBUS line 1325“ trägt dazu bei, einen geschlechtersensiblen Ansatz als Leitprinzip für alle Aktivitäten der zivilen Konfliktprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung in den jeweiligen Ländern durchzusetzen.

Die Bundesregierung setzt sich im Kontext der Vereinten Nationen für die Aufklärung von Vorwürfen geschlechtsspezifischen Missbrauchs im Rahmen von Hilfsmaßnahmen ein, die in der Vergangenheit gegen Mitarbeiter von VN-Organisationen erhoben wurden. Ein Großteil der Hilfsorganisationen hat sich zur Einhaltung von Verhaltenskodizes verpflichtet, die zumeist einen konkreten Maßnahmenkatalog zur Vermeidung von Missbrauch und Ausbeutung sowie verstärkte Sanktionsmechanismen enthalten. Durch sogenannte Partnerschaftsverträge werden auch Hilfsorganisationen, die im Auftrag internationaler Organisationen handeln, zur Einhaltung der Bestimmungen verpflichtet.

Auch die Bekämpfung des Menschenhandels ist Thema von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit. In Albanien beispielsweise unterstützt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ein Vorhaben zur Verbesserung der rechtlichen und psychosozialen Situation von Frauen, die durch Menschenhandel gefährdet sind. Das Projekt hat das Ziel, die Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu verbessern und das Angebot an qualifizierter Rechtsberatung für Opfer zu erhöhen; gefährdete Gruppen erhalten ein Ausbildungsangebot zur Verbesserung ihrer beruflichen Perspektiven.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanziert zudem ein überregionales Programm zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter und Frauenrechte, das Aktivitäten zur Bekämpfung des Menschenhandels enthält. In diesem Rahmen werden sowohl modellhafte Initiativen zur Prävention, zum Schutz und zur Beratung für Opfer, zur Rehabilitation als auch zur Vernetzung von Organisationen, Initiativen und Akteuren gefördert. Die Pilotinterventionen werden ausgewertet, Orientierungen für neue Ansätze im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit abgeleitet und den Projekt- und Programmverantwortlichen zur Verfügung gestellt.

Weltweit leben schätzungsweise etwa 130 Millionen Frauen und Mädchen, deren Genitalien verstümmelt wurden. Genitalverstümmelung ist eine Verletzung des Menschenrechts von Frauen und Mädchen auf körperliche Unversehrtheit und sexuelle Selbstbestimmung mit gravierenden und meist dauerhaften körperlichen und seelischen Folgen. In verschiedenen VN-Frauenrechtsdokumenten wird die Schädlichkeit dieser Praktiken benannt und als massive Form von Gewalt und Diskriminierung gegenüber Frauen verurteilt. In den Entwicklungsländern wird das Problem seitdem offener diskutiert, und es werden Maßnahmen zur Überwindung angegangen.

Die Bundesregierung finanziert das überregionale Programm „Förderung von Initiativen zur Überwindung der weiblichen Genitalverstümmelung (FGM)“, das derzeit in acht afrikanischen Hochprävalenzländern aktiv ist. Dieses Programm setzt in Zusammenarbeit mit örtlichen Partnerinitiativen modellhaft auf die

- Aufklärung über die körperlichen und seelischen Folgeschäden von FGM,
- Erarbeitung von Lehrplänen für FGM-bezogene Unterrichtsinhalte,
- Etablierung alternativer (FGM-freier) Initiationsrituale,
- Einwirkung auf örtliche (politische wie religiöse) Amtsträger, damit sie sich in ihrem öffentlichen Wirken gegen FGM aussprechen,
- Unterstützung bei der Erarbeitung und Umsetzung nationaler Aktionspläne gegen FGM.

Darüber hinaus beteiligt sich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung auch an der Finanzierung von Vorhaben privater deutscher Träger zur Beendigung der weiblichen Genitalverstümmelung.

In den entwicklungspolitischen Regierungskonsultationen und -verhandlungen mit den afrikanischen Partnerländern setzt sich die Bundesregierung zudem regelmäßig dafür ein, dass nationale Gesetze und Aktionspläne gegen die Genitalverstümmelung beschlossen werden. In den vergangenen Jahren ist die Zahl der afrikanischen Staaten, in denen die Genitalverstümmelung unter Strafe steht, deutlich angestiegen. Derzeit sind in 17 der 30 Länder Afrikas, in denen die Genitalverstümmelung traditio-

nell praktiziert wird, gesetzliche Verbote in Kraft. Die Bundesregierung setzt sich im entwicklungspolitischen Dialog mit den betroffenen Staaten Afrikas auch dafür ein, dass der Ratifizierungsprozess zum Maputo-Zusatzprotokoll der afrikanischen Menschenrechtscharta vorankommt. In diesem Protokoll, das seit November 2005 in Kraft ist, haben sich bisher 20 der 53 Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union völkerrechtlich verbindlich zur Überwindung der weiblichen Genitalverstümmelung bekannt.

Im Lichte der positiven Ergebnisse, die die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zur Überwindung der Genitalverstümmelung in Ländern wie Benin, Burkina Faso, Guinea, Mali und Niger bereits erzielt hat, arbeitet die Bundesregierung daran, den Kampf gegen die Genitalverstümmelung noch stärker als bisher zu einem Querschnittsthema der Entwicklungszusammenarbeit mit den betroffenen Partnerländern zu machen. Dazu gehört auch, dass das jeweilige Engagement der Partnerregierungen zur Beendigung der Genitalverstümmelung als ein ausschlaggebender Indikator für gute Regierungsführung kommuniziert und damit als anerkanntes Kriterium für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit den betreffenden Ländern etabliert wird.

Aber auch in den EU-Staaten leben nach Schätzungen von Experten mehrere Hunderttausende Frauen und Mädchen aus Ländern, in denen die Genitalverstümmelung verbreitet ist. Viele dieser Familien bringen ihre Wertvorstellungen und Traditionen mit und halten auch in ihrer neuen Heimat daran fest. So stammen z. B. in Deutschland knapp 59 000 Afrikanerinnen aus Ländern, in denen weibliche Genitalverstümmelung praktiziert wird. Die Bundesregierung wird daher weiterhin – insbesondere in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen – notwendige Aufklärungsaktivitäten prüfen und unterstützen.

Die vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung initiierte Konferenz „Weibliche Genitalverstümmelung beenden: Erfahrungen aus Afrika und Europa – Perspektiven für Deutschland“ hat im Dezember 2006 nationale und internationale Expertinnen und Experten aus Bundesministerien, Behörden, Verbänden und Nichtregierungsorganisationen zusammengeführt und damit einen wichtigen Beitrag zur Vernetzung der staatlichen und gesellschaftlichen, innen- wie entwicklungspolitischen Anstrengungen zur Überwindung der Genitalverstümmelung geleistet. Auf dieser Konferenz wurde eine Vielzahl konkreter Handlungsempfehlungen an Politik und Gesellschaft erarbeitet. Für die Prüfung und ggf. Umsetzung dieser Empfehlungen hat die Bundesregierung eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe gebildet. Die Bundesregierung bringt ihre diesbezüglichen Überlegungen zudem im Rahmen ihrer Mitarbeit in dem deutschen Netzwerk „Integra“ zur Überwindung weiblicher Genitalverstümmelung ein.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 340, Telefax (02 21) 97 66 344
ISSN 0722-8333